

EL CONSUMIDOR ANTE LA NUEVA REGULACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO: LA LEY 24/2013, DEL SECTOR ELÉCTRICO Y EL REAL DECRETO 216/2014 POR EL QUE SE ESTABLECE LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LOS PRECIOS VOLUNTARIOS PARA EL PEQUEÑO CONSUMIDOR Y SU RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN

Ana I. Mendoza Losana

Profesora Contratada Doctora de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

1. LA LEY 24/2013, DE 26 DE DICIEMBRE, DEL SECTOR ELÉCTRICO¹

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico dedica su título VIII a la regulación del régimen jurídico de los consumidores de energía eléctrica. Se exponen aquí de forma sucinta las principales novedades, para un estudio más exhaustivo puede consultarse mi trabajo publicado en la web del Centro de Estudios de Consumo de la Universidad de Castilla-La Mancha².

1.1.Relevancia del desarrollo reglamentario

La ley regula los derechos y obligaciones de las empresas distribuidoras y comercializadoras (art. 46), así como los derechos y obligaciones de los consumidores (art. 44), remitiendo su desarrollo a un reglamento que podrá limitar estos derechos especialmente en caso de impago (art. 44.2). Resulta llamativo que el regulador traslade a un reglamento la regulación de las "medidas de protección del consumidor", que a su vez tendrán que recogerse no en todos los contratos entre comercializador y consumidor, sino sólo en los de "aquellos consumidores que por sus características de consumo o condiciones de suministro requieran un tratamiento contractual específico" (art. 43.3). Igualmente se difiere a la regulación reglamentaria cuestiones tan significativas para los usuarios como "los mecanismos de contratación y las condiciones de facturación de los suministros, incluyendo los procedimientos de cambio de suministrador (...) y de resolución de reclamaciones", estableciendo una única limitación legal y es que estos cambios se realizarán en "un plazo máximo de 21 días" (art.43.3.II).

¹ BOE núm. 310, 27-12-2013.

² "LA NUEVA REGULACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO: NUEVOS DERECHOS PARA LOS CONSUMIDORES Y NUEVO RÉGIMEN DE PRECIOS"

1.2. Nuevos derechos y nuevos procedimientos de resolución de conflictos

Se regula el "autoconsumo" (art. 9); se reiteran derechos ya reconocidos a los consumidores por la legislación anterior (ej. derecho a ser asesorado en el momento de la contratación sobre el peaje de acceso y la potencia o potencias a contratar, derecho al cambio de suministrador en un plazo máximo de 21 días o el derecho a elegir el medio de pago entre los comúnmente utilizados en el tráfico, entre otros). Como novedad, se reconoce expresamente el derecho a ser suministrados a unos precios fácil y claramente comparables, transparentes (factura desglosada y comprensible) y no discriminatorios (arts. 44.1.d.8º, e, j, n); se obliga a disponer de un servicio de atención telefónica gratuita y a informar sobre los números geográficos asociados a números de tarificación compartida (arts. 44.1,o y 46.1,o y) y se establece un procedimiento administrativo y gratuito de resolución de reclamaciones ante el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (art. 43.5). La resolución final podrá obligar a la restitución de lo cobrado indebidamente, así como a la indemnización de los daños ocasionados por la vulneración de derechos contemplados en la ley sectorial (ej. compensación por interrupción del servicio). Aunque la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) carece de competencia para resolver controversias contractuales con usuarios finales, sí se atribuye a este organismo la función de "supervisar" la efectividad y la aplicación de las medidas de protección a los consumidores, pudiendo "dictar resoluciones jurídicamente vinculantes tendentes al cumplimiento de las mismas" (art. 43.6).

1.3. Nuevo régimen de precios minoristas: precio voluntario al pequeño consumidor, tarifas de último recurso y bono social

La ley introduce un nuevo régimen de precios minoristas regulados, distinguiendo entre los precios voluntarios para el pequeño consumidor (PVPC) y las tarifas de último recurso (TUR). Mediante reglamento se concretarán los requisitos que han de cumplir los consumidores para acogerse a las diversas modalidades de precios regulados (PVPC, TUR o bono social). Este reglamento ha sido aprobado por el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación.

A) Precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC)

Los precios voluntarios para el pequeño consumidor son los precios máximos que podrán cobrar los comercializadores de referencia a los consumidores que se acojan a dicho precio. Se calcularán conforme a la metodología establecida en el reglamento comentado y se fijarán considerando la estructura de peajes de acceso y cargos en vigor en cada momento.

Podrán acogerse al PVPC los titulares de los puntos de suministro de baja tensión (no superior a 1 kV) y con potencia contratada menor o igual a 10 kW. Los usuarios acogidos a PVPC son los herederos de la tarifa de último recurso en el marco de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico.

Conforme al artículo 17.2 de la Ley 24/2013, desarrollado por el artículo 6.2 del RD 216/2014, el PVPC se integra por los siguientes elementos:

- a) *Coste de producción de la energía eléctrica*. Las novedades introducidas por el RD 216/2014 afectan principalmente al método de determinación del coste de producción de energía eléctrica (cfr. art. 9 RD 216/2014). El nuevo método se analizará en los epígrafes siguientes.
- b) *Peajes de acceso y cargos que correspondan*. Con carácter general, y sin perjuicio de desajustes temporales que obliguen al regulador a intervenir, los peajes de acceso a las redes y los cargos destinados a financiar los costes del sistema se establecerán anualmente por el Ministro de Industria, Energía y Turismo, previo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, con base en las estimaciones realizadas (art. 16 Ley 24/2013). Mediante la Orden IET/107/2014, de 31 de enero, se revisan los peajes de acceso de energía eléctrica para 2014. Como es sabido, los peajes de acceso se componen de un término de potencia y de un término de energía. La Orden IET/107/2014 incrementa el precio del término de potencia contratada para todas las tarifas, reduce ligeramente el precio de la energía para las tarifas de menos de 15 kW contratados y lo aumenta, también ligeramente, para el resto de tarifas.
- c) *Costes de comercialización*, que serán fijados por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo, previo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

PVPC = Peaje de acceso y cargos (regulado) + Coste horario de energía (mercado) + [Energía reactiva]

El procedimiento de cálculo y facturación de cada uno de estos elementos se expone en el epígrafe dedicado expresamente al nuevo modelo de determinación de los precios de la energía.

B) Tarifas de último recurso (TUR)

Las tarifas de último recurso se aplicarán a los siguientes colectivos:

- a) *Consumidores que tengan la condición de vulnerables*. Serán considerados como consumidores vulnerables los consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen y en todo caso, "se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual" (art. 45.1 Ley 24/2013). Paradójicamente, el Gobierno no ha aprovechado el RD 216/2014 para concretar la definición de consumidores vulnerables. En este caso, la TUR

será el resultado de aplicar al PVPC un descuento del 25 por ciento en todos los términos que lo componen.

$$\mathbf{TUR}_{\text{vulnerables}} = \text{PVPC} - 25\%$$

Las condiciones contractuales aplicables a los consumidores que tengan la condición de vulnerables se regirán por lo establecido para los contratos de los consumidores acogidos al PVPC, no estando obligado el comercializador de referencia a facilitar el suministro en los casos de impago previstos en el artículo 4.2.

- b) *Consumidores que, sin cumplir los requisitos para la aplicación del PVPC, transitoriamente no dispongan de un contrato de suministro en vigor con un comercializador en mercado libre.* El precio será el resultado de aplicar un incremento del 20 por ciento sobre los términos de los peajes de acceso que correspondan al punto de suministro al que debe realizarse la facturación y al resto de términos que incluye el PVPC de acuerdo a lo previsto en el título III para el cálculo del PVPC correspondiente al consumidor con peaje de acceso 2.0A sin discriminación horaria. El exceso que perciban los comercializadores de referencia sobre el PVPC tendrá la consideración de ingresos liquidables, debiendo el comercializador de referencia proceder a su abono al distribuidor.

$$\mathbf{TUR}_{\text{sin derecho a PVPC}} = (\text{Peajes de acceso} + 20\%) + (\text{Resto términos PVPC peaje de acceso 2.0.A sin discriminación horaria} + 20\%)$$

C) Bono social

El bono social se aplicará a los consumidores calificados como vulnerables que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo establecidos por reglamento (art. 45.2 Ley 24/2013). A estos efectos, se establecerá un umbral referenciado a un indicador de renta per cápita familiar. En todo caso, se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual. De nuevo, sorprende que el Gobierno no haya aprovechado este RD 216/2014 para concretar las características de los usuarios beneficiarios del bono social.

Será la diferencia que resulte entre la facturación correspondiente al PVPC y la facturación a tarifa de último recurso.

$$\mathbf{Bono\ social} = \text{PVPC} - \text{TUR}$$

El bono social constituye una obligación de servicio público cuyo coste será asumido por las matrices de los grupos de sociedades o, en su caso, sociedades que desarrollen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica. La Orden

IET/350/2014, de 7 de marzo, fija los porcentajes de reparto de las cantidades relativas al bono social correspondientes a 2014 a financiar por las matrices de los grupos de sociedades o, en su caso, sociedades, que desarrollan simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica.

2. EL REAL DECRETO 216/2014, DE 28 DE MARZO, POR EL QUE SE ESTABLECE LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LOS PRECIOS VOLUNTARIOS PARA EL PEQUEÑO CONSUMIDOR DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y SU RÉGIMEN JURÍDICO DE CONTRATACIÓN³

La principal novedad introducida por el RD 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación es el nuevo sistema de determinación de los precios de la energía para los consumidores acogidos a PVPC. Pero además contiene otras novedades de especial significación para los usuarios como la definición de las condiciones de los contratos entre los comercializadores de referencia y los consumidores acogidos a PVPC; la obligación de los comercializadores de referencia de formular ofertas de duración anual a precio fijo; los procedimientos de cambio de comercializador; el tránsito al nuevo sistema y la obligación de llevar a cabo dos procesos de regulación de facturas (uno correspondiente al primer trimestre de 2014 y otro desde el 1 de abril hasta que las comercializadoras adapten sus sistemas al nuevo método, lo que tendrá que producirse antes del 1 de julio de 2014).

2.1. Nuevo sistema de determinación del precio de la energía. La importancia del tipo de contador

El nuevo sistema de determinación del precio de la energía toma como referencia el precio de la electricidad del mercado mayorista, que cotiza y cambia en función de la oferta y la demanda cada hora. Esta información está disponible tanto a través de la web del sistema de información del operador del sistema ("eSios") de Red Eléctrica (<http://www.esios.ree.es/web-publica/>) como a través de la aplicación "SmartVIu" del Apple Store para smartphones. Se actualizará cada día en torno a las 20:15 horas con los precios horarios para el día siguiente.

Conforme al RD 216/2014, la determinación del coste de producción de energía eléctrica se realizará con base en el precio horario del mercado diario durante el período al que corresponda la facturación. Hasta ahora, - en puridad, hasta diciembre de 2013-, el precio de la energía se calculaba según el coste de la energía alcanzado en la subasta CESUR, a partir del 1 de abril, se calculará con la media del precio de la electricidad en el mercado del período de facturación, en lugar de con el precio fijado en la

³ BOE núm. 77, 29-3-2014.

subasta. Se produce un cambio de modelo, pasando de un modelo en el que el precio del coste estimado de la energía era conocido con una antelación de al menos, tres meses (subastas CESUR), a un mecanismo de determinación del precio horario en el que el consumidor abonará un precio distinto por hora de la energía consumida durante el periodo de facturación, información que conocerá un día antes del suministro.

A partir del 1 de abril de 2014 y sin perjuicio del periodo transitorio establecido por el reglamento para que las comercializadoras de referencia adapten sus sistemas al nuevo método de cálculo (hasta el 1 de julio de 2014) y que en su caso, dará lugar a la necesaria regularización de facturas (v. DT 1ª y DT 3ª), los usuarios acogidos al PVPC se verán automáticamente afectados por el cambio de método de cálculo del precio de la energía consumida.

El impacto de este cambio es distinto en función de una variable que no está a disposición del usuario, es el tipo de contador. La finalidad de la norma es que el precio final se corresponda con el precio en el mercado mayorista, sin embargo, según el tipo de contador, el precio de la energía variará:

- a) *Contadores inteligentes (digitales con capacidad de telegestión)*. En el caso de suministros que cuenten con equipos de medida digitales (con capacidad para telemedida y telegestión), y estén efectivamente integrados en los correspondientes sistemas de telegestión de los distribuidores, la facturación se realizará aplicando directamente el precio del mercado de cada hora a la energía consumida en esa hora. A estos efectos, los valores horarios de consumo se pondrán a disposición del comercializador de referencia por el encargado de la lectura (distribuidor).

Con todo, la efectiva aplicación de este sistema está condicionada a la aprobación de los procedimientos que regulen la comprobación, validación y cierre de los datos procedentes de los equipos de medida conectados al sistema de telegestión, así como de los protocolos de intercambio de información, de seguridad y de confidencialidad de la misma entre los agentes a efectos de facturación y liquidación de la energía (v. disposición adicional quinta).

- b) *Contadores analógicos*. Cuando el suministro no disponga de equipo de medida con capacidad para telemedida y telegestión (contadores analógicos) o no esté efectivamente integrado en los correspondientes sistemas de telegestión, la facturación se realizará aplicando a las lecturas reales del periodo, los perfiles de consumo calculados de conformidad con lo previsto en el real decreto. Es decir, el precio promedio de la electricidad se calculará con la media de los precios diarios del mercado mayorista y se aplicará a todo el consumo del periodo facturado. El operador del sistema, Red Eléctrica, publicará el

precio promedio que se aplicará a la factura de cada consumidor en función de su periodo de facturación.

El operador del sistema calculará estos coeficientes horarios del perfil de consumo, para los consumidores que no disponen de registro de consumo horario en sus equipos de medida, ajustado a partir de los perfiles iniciales aprobados por resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas en desarrollo del artículo 32 del Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico, aprobado por el Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto, actualizando estos últimos con la mejor estimación de demanda disponible (cfr. art. 8 RD 216/2014). Se obliga al operador del sistema a enviar antes del 15 de noviembre de 2014 a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia una propuesta de revisión de los perfiles de consumo de aplicación a los consumidores sin medida horaria teniendo en cuenta los resultados del panel representativo de consumidores previsto en el citado artículo 32 del Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico (DA 4ª.5).

Corresponde al operador del sistema realizar los cálculos de aquellos valores de los componentes del PVPC que se determinan en el RD 216/2014 y publicar en su página web el día anterior al del suministro para cada una de las 24 horas del día siguiente, la información de acuerdo a lo establecido en el anexo I. Los valores publicados se considerarán firmes a efectos de su utilización por los comercializadores de referencia para la facturación a los consumidores.

2.2. Lectura de equipos y periodicidad de la facturación

En este ámbito no se producen cambios. La facturación se efectuará por el comercializador de referencia que corresponda con base en lecturas reales. La periodicidad de la lectura y de la facturación así como el procedimiento en aquellos supuestos en los que no se disponga de lectura real, se realizará de acuerdo a lo dispuesto en el Real Decreto 1718/2012, por el que se determina el procedimiento para realizar la lectura y facturación de los suministros de energía en baja tensión con potencia contratada no superior a 15 kW.

2.3. Ofertas alternativas, el precio de la seguridad

El regulador edifica el nuevo modelo sobre la convicción de que este sistema producirá una reducción del precio de la energía por descontar el coste de la seguridad que da el mercado a largo plazo (el Gobierno estima que en los últimos cinco años la seguridad ha tenido un coste adicional para el pequeño consumidor de 1.600 millones de euros). Según el regulador, renunciar a esta seguridad y optar por un modelo de precios sometido a la incertidumbre del mercado diario conllevará unos precios más reducidos. No obstante, para satisfacer a aquellos usuarios que opten por la seguridad de la tarifa conocida a largo plazo, se obliga a los comercializadores de

referencia a formular una oferta a precio fijo anual alternativa, a la que podrán acogerse los usuarios que teniendo derecho al PVPC, prefieran la seguridad (arts. 13 y 14 RD 216/2014). La CNMC publicará estas ofertas en su página web a partir del 15 de abril de 2014.

Esta obligación de formular ofertas alternativas a precio fijo se considerará cumplida mediante la publicación de la misma en la página web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (arts. 13.3 y 19.1,d RD 216/2014). El regulador hace recaer sobre el usuario la carga de informarse y no impone a los comercializadores de referencia la obligación de informar sobre estas ofertas (cfr. arts. 19.1,d y 20.3 RD 216/2014).

El carácter "fijo" del precio es aplicable únicamente al término de la energía consumida pero no a otros componentes del precio (ej. peajes de acceso), que podrán revisarse según la normativa correspondiente (arts. 14.2 y 5 RD 215/2014).

La oferta a precio fijo anual debe indicar de forma clara las posibles penalizaciones a aplicar al consumidor en el caso de que cause baja unilateral anticipada. Las penalizaciones máximas que podrá imponer el comercializador de referencia, cuando éste acredite que se le han causado daños, no podrán exceder el cinco por ciento del precio del contrato por la energía estimada pendiente de suministro. Se empleará el método de estimación de medidas vigente para el cambio de comercializador.

El comercializador de referencia sólo podrá resolver anticipadamente el contrato a precio fijo anual en los supuestos de suspensión de suministro (ej. por impago).

2.4. Tránsito al nuevo sistema y regularización de facturas

El nuevo sistema de determinación del PVPC y de la TUR será aplicable a partir del 1 de abril de 2014 (DT 1ª.1). Si bien, los comercializadores de referencia tendrán un plazo máximo de tres meses (hasta el 1 de julio del 2014) para adaptarse al nuevo método (DT 1ª.2).

A) De la antigua TUR al PVPC, tránsito automático y tácito

Los usuarios acogidos a PVPC conforme a la Ley 24/2013 son los herederos de la TUR en el marco de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico. El tránsito se produce de forma automática y tácita. Los consumidores suministrados por un comercializador de referencia que estuvieran acogidos a los PVPC a 31 de marzo de 2014, seguirán siendo suministrados por dicho comercializador aplicando el nuevo PVPC definido en el RD 216/2014 a partir del 1 de abril de 2014. Naturalmente, lo anterior se entenderá sin perjuicio de las solicitudes de modificación de la modalidad de contratación que se realicen por parte del consumidor (contratación a precio fijo anual o contratación en el mercado libre). Salvo manifestación expresa en contrario por parte del

consumidor, la modalidad de contratación con el comercializador de referencia será a PVPC, siempre que el consumidor cumpla los requisitos para poder acogerse a dicho precio. El reglamento no es excesivamente estricto cuando establece los medios que permitan demostrar si el consumidor ha optado expresamente por otra modalidad de contratación (ofertas anuales), basta "cualquier medio contrastable que permita garantizar la identidad" (art. 5.5).

Los comercializadores de referencia deberán adaptar los contratos de suministro ya suscritos con sus clientes a la nueva regulación, con ocasión de su vencimiento o del de cualquiera de sus prórrogas. A estos efectos, el comercializador de referencia remitirá a cada cliente el nuevo contrato para su suscripción con una antelación mínima de un mes. En ningún caso dicha adaptación podrá conllevar penalizaciones para los consumidores. Esta obligación será exigible a partir del 1 de julio de 2014 (DA 10ª).

B) Diversos procedimientos de regularización de facturas

El tránsito al nuevo sistema y la diferencia entre el coste de la energía fijado para el primer trimestre de 2014 y el precio real va a obligar a los comercializadores de referencia a aplicar distintos procedimientos de regularización de facturas y precios (cfr. DT 1ª y 3ª), por lo que me atrevo a vaticinar que el número de reclamaciones se va a multiplicar en los próximos meses.

- *Facturas emitidas antes de la adaptación de los sistemas al nuevo método (fecha límite, 1 de julio)*. En tanto se implanta el nuevo sistema, las facturas emitidas entre el 1 de abril y el 30 de junio o en su caso, la fecha en la que los comercializadores de referencia hayan adaptado sus sistemas al nuevo método, aplicarán el precio fijado para el primer trimestre por Resolución de 31 de enero de 2014, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se revisa el coste de producción de energía eléctrica y los precios voluntarios para el pequeño consumidor (48 euros/MWh). En la primera factura emitida conforme al nuevo sistema, se regularizará a cada consumidor la diferencia entre estos 48 euros/MWh y el precio de mercado (promedio o real), que, según el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a fecha del 28 de marzo, ronda los 26 euros/MWh, por lo que las compañías deberán devolver unos trescientos millones de euros a los consumidores, especificando en la factura la devolución (DT 1ª).
- *Regularización de cantidades por aplicación del mecanismo de cobertura previsto en el Real Decreto Ley 17/2013, de 27 de diciembre, por el que se determina el precio de la energía eléctrica en los contratos sujetos al precio voluntario para el pequeño consumidor en el primer trimestre de 2014 (DT 3ª RD 216/2014)*. Antes del 15 de mayo, la Dirección General de Política Energética y

Minas publicará el denominado valor DIF, cantidad calculada por la CNMC conforme a la fórmula prevista en la DT 3ª y que deriva de la diferencia entre el precio de la energía pagado por los consumidores acogidos a PVPC durante el primer trimestre de 2014 calculado conforme a la Resolución de 31 de enero y el precio de la energía en el mercado considerado. Una vez publicado el valor del término DIF y en la factura inmediatamente posterior a la adaptación de sus sistemas al nuevo método de fijación de los PVPC (misma factura que ha de contener la regularización del período entre el 1 de abril y la fecha de adaptación), los comercializadores de referencia procederán a la devolución correspondiente haciendo constar en la factura la rúbrica, "Devolución precios Enero-Marzo 2014".