

POSICIONAMIENTO DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS ANTE LA SITUACIÓN DE LOS MERCADOS ENERGÉTICOS

- **CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS MERCADOS ENERGÉTICOS.**

El marco europeo establecido con el Paquete de Energía Limpia (2019) junto con el Pacto Verde Europeo (2020), marca unos objetivos muy ambiciosos para 2020, consistentes en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20%, aumentar la cuota de energías renovables al menos el 20% y conseguir un ahorro de energía del 20% como mínimo. Estos objetivos dibujan el camino de la transición energética con las energías renovables y la eficiencia energética, garantizando el suministro y disminuir las emisiones de CO₂, tal como recoge el Objetivo de Desarrollo Sostenible 7 de la Agenda 2030: “Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos”.

Este proceso de transición energética debe aportar beneficios a los consumidores, además de su mayor implicación y compromiso. Sin embargo, las fuertes subidas de los precios de la energía han provocado un aumento considerable de los costes de la energía, sin que se produzca una mayor participación y empoderamiento del consumidor en los mercados.

El Consejo de Consumidores y Usuarios manifiesta su especial preocupación por esta injustificada escalada de precios de la energía, que tiene un mayor impacto en los consumidores domésticos, y, muy especialmente, en los consumidores vulnerables. Esta situación ha dado lugar a un aumento de las desigualdades sociales, provocando que se acentúe aún más la condición de vulnerabilidad, y trae consigo un empeoramiento de los hogares españoles para hacer frente al pago de las facturas energéticas, por lo que se anuncia un agravamiento de la situación de pobreza energética en España.

El Consejo considera que las medidas adoptadas en estos meses, referentes a los mercados energéticos, siguen siendo insuficientes para estabilizar la situación de las fuertes subidas del precio de la electricidad y del gas.

Por consiguiente, el Consejo de Consumidores y Usuarios considera urgente dotar de una mayor protección a los consumidores domésticos, y en especial, a los consumidores vulnerables, ante la actual coyuntura de precios elevados del gas y de la electricidad; y solicita una mayor transparencia en los mercados de energía, requiriendo una respuesta urgente y adecuada para paliar el impacto que están sufriendo los consumidores domésticos y los más vulnerables por la situación excepcional.



- **ASPECTOS QUE AFECTAN AL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO ELÉCTRICO.**

La situación de crisis energética actual debida al alza de precios que se viene produciendo de manera sostenida desde abril, y sobre todo por el carácter sistémico de la energía sobre la economía (bienes y servicios) que pone en peligro las economías domésticas de una gran parte de los consumidores.

La electrificación de la economía y el proceso de descarbonización supone un notable incremento del peso de las tecnologías renovables en el mix eléctrico, conllevando mayor volatilidad en mercados mayoristas, lo que se ha visto su reflejo en mayor medida en la tarifa regulada (PVPC) que es la tarifa a la que están acogidos los consumidores vulnerables.

Contamos con una fuerte dependencia de los mercados del gas y de los derechos de emisiones de CO₂ en la determinación del coste de la energía como consecuencia del uso de centrales de ciclo combinado, que actualmente están fijando los precios máximos de la luz, junto con la hidroeléctrica. Estos dos recursos, cuyos precios se fijan en los mercados internacionales, y, por tanto, condicionados por intereses privados, incluso por terceros Estados, repercuten de forma negativa en el precio de la electricidad.

En estos meses, se han aprobado numerosas medidas (“plan de choque”) por parte del gobierno, para hacer frente a este momento coyuntural de continuos incrementos del precio de la electricidad y del gas. Hemos sido testigos de esta situación excepcional, con una escalada de precios y grandes oscilaciones en el mercado mayorista, lo que se ha trasladado a la tarifa del precio voluntario del pequeño consumidor (PVPC), afectando a los consumidores domésticos, y más concretamente a los consumidores vulnerables.

Se acordaron determinadas rebajas de las cargas impositivas, en torno al IVA y del impuesto que grava la electricidad, que tuvieron su primer efecto, pero que no han servido para contrarrestar las fuertes subidas de los costes energéticos. Además, la nueva estructura de peajes y cargos no ha dado los resultados esperados, no pudiendo trasladar los precios más bajos a los periodos valle.

Somos conscientes de que las medidas de carácter urgente y temporales aprobadas, hasta ahora por el gobierno, ante la actual coyuntura de precios elevados de la electricidad y gas, siguen siendo insuficientes, y se necesita garantizar un nivel de protección adecuada para clientes vulnerables, más allá de horizonte temporal previsto de las últimas medidas establecidas.

En los últimos meses, el sistema marginalista está produciendo distorsiones en el proceso de las subastas lo que ha provocado subidas de precios de la electricidad y una gran volatilidad, trasladándose sobre todo a la tarifa regulada del precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC). Consideramos que el precio de factura eléctrica que paga un consumidor depende del índice del mercado mayorista o pool, afecta de forma directa a consumidores en mercado regulado, PVPC; pero también afecta a los consumidores en mercado libre (aprox. 16,2

millones) ya que acabarán pagando este precio, puesto que las ofertas de comercializadoras se realizarán según evolución del mercado mayorista.

Observamos que el mercado no está funcionando correctamente, y las propuestas regulatorias no han podido dar respuesta suficiente a las turbulencias del mercado, afectando de manera considerable a los consumidores domésticos. El sistema eléctrico, en su conjunto, adolece de varios problemas estructurales, a los que debemos hacer frente de manera consensuada y valorando las mejores opciones para proteger a los consumidores, y garantizar la protección debida de los colectivos más vulnerables o en situación de pobreza energética.

Este incremento en los precios de la electricidad se ha trasladado de igual forma al resto de productos y servicios que se prestan en el mercado, incluidos los básicos. Se ha producido un aumento generalizado de los precios del resto de los bienes (alimentación, ropa, etc.) y servicios básicos (transporte, etc.) lo que afecta directamente a las economías familiares y más a los hogares domésticos más vulnerables.

Se creó el Suministro Mínimo Vital según Estrategia Nacional de Pobreza Energética, para la protección del colectivo de consumidores vulnerables. La última medida propuesta plantea la prohibición de corte del servicio por impago durante diez meses, tiempo en el que se garantizará un abastecimiento mínimo de confort. La medida es insuficiente por su carácter temporal y los requisitos restrictivos exigidos para el acceso a la misma, sin garantizar una protección adecuada, ya que solo afecta a los consumidores vulnerables perceptores del bono social eléctrico, y tampoco elimina la deuda generada ni la situación de vulnerabilidad económica. La pobreza energética es solo una consecuencia más de la precaria situación económica de muchos hogares en nuestro país.

Para el Consejo, las medidas acordadas no atacan la razón principal de esta escalada de precios. En primer lugar, el sistema de oligopolio que padecemos en España, que permite que unas pocas empresas tengan la capacidad de condicionar el precio de la electricidad, en ocasiones a través de prácticas sancionadas por la CNMC, e incluso utilizarlo como medida de presión política, lo que deja fuera la libre competencia que se persigue desde Europa; por otro lado, el sistema marginalista, que hace que paguemos un sobrepago por la energía en relación a su coste de producción; y, finalmente, la dependencia de las centrales de ciclo combinado, y, en consecuencia, del gas natural y del precio del CO₂, dos elementos que condicionan el precio de la electricidad y cuyo coste se establece en los mercados internacionales ajenos a cualquier tipo de criterio social.

La competencia en el mercado debe ser real, efectiva, transparente y que se ajuste a los criterios de justicia social y medioambiental. Sin embargo, cabe preguntarse si la estructura y reglas de un mercado en competencia pueden ser realmente extrapolables y aplicables a un servicio esencial e imprescindible como es el suministro de energía eléctrica para consumidores finales o domésticos sin que ello genere distorsiones y afecte a los precios y al acceso al servicio. La situación de oligopolio en el mercado eléctrico pone en cuestión las posibles políticas energéticas que se adopten por parte del Gobierno y la efectiva y libre competencia perseguida. Preocupa, además, la posible desaparición de número

importante de pequeños comercializadores, que no pueden competir en el mercado en iguales condiciones al resto de los operadores, y que ven peligrar su estabilidad financiera, lo que les imposibilita a lanzar al mercado ofertas atractivas, estables y competitivas con respecto a los grandes grupos empresariales. Esta situación perjudicada a la competencia en el mercado liberalizado, y finalmente a los consumidores, y más cuando sigue existiendo un oligopolio en el mercado de la electricidad y generando una posición más favorable de unos grupos empresariales.

Se han detectado problemas derivados de la aplicación de la facturación por tramos horarios (en vigor el día 1 de junio de 2021). No se están adecuando los sistemas a los nuevos periodos horarios y sistema tarifario, lo que está provocando retrasos generalizados en todo el territorio, afectando a distribuidoras y comercializadoras, y finalmente al consumidor final. Se genera así problemas relacionados con los ciclos de lectura de los contadores de energía eléctrica.

Igualmente, se siguen detectando prácticas comerciales engañosas por parte de las comercializadoras en el sector eléctrico, lo que sigue generando una mayor confusión en los consumidores domésticos, y provoca aún más desconcierto y desconfianza en el mercado eléctrico.

Ponemos de manifiesto la carencia de un plan a nivel nacional y estratégico para abordar los problemas que se están produciendo en los mercados, y garantizar un suministro estable, asequible y sostenible de la electricidad, con la protección adecuada para los consumidores domésticos.

- **PROPUESTAS DE MEJORA ANTE LA SITUACIÓN EXCEPCIONAL DE LOS MERCADOS.**

En octubre, la Comisión Europea adoptó una Comunicación¹ sobre los precios de la energía, a fin de hacer frente a la subida excepcional de los precios y prestar la ayuda oportuna a ciudadanos de la UE, puesto que se prevé que dure todo el invierno. En ella, la CE planteó una serie de medidas inmediatas que podían ser adoptadas por los distintos Estados miembros, para proteger a consumidores, como son las de proporcionar apoyo de emergencia a los ingresos de los consumidores en situación de pobreza energética; autorizar aplazamientos temporales del pago de las facturas; establecer salvaguardias para evitar los cortes de suministro de la red; prever reducciones temporales y selectivas de los tipos impositivos para los vulnerables; investigar los posibles comportamientos anticompetitivos en el mercado de la energía que siga mejorando el seguimiento de la evolución del mercado del carbono.

Además, formuló otras medidas que se podían adoptar a medio plazo para un sistema energético descarbonizado y resiliente, como impulsar el papel de los

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y la Comité de las Regiones. Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía. COM (2021)660final.

consumidores en el mercado de la energía, empoderándolos para elegir y cambiar de proveedor, generar su propia electricidad y unirse a comunidades de energía; intensificar las inversiones en energías renovables, renovaciones y eficiencia energética y acelerar las subastas de energías renovables y los procesos de autorización; pedir a los reguladores europeos que estudien las ventajas e inconvenientes de la actual configuración del mercado de la electricidad y propongan recomendaciones a la CE.

Ante la situación excepcional, el Consejo de Consumidores y Usuarios considera necesario adoptar una serie de medidas para hacer frente a la subida excepcional de los precios.

Medidas propuestas por el Consejo de Consumidores y Usuarios:

- **Plantear una reforma fiscal en las facturas de suministro eléctrico.**

El Consejo considera necesario plantear una adecuada reforma fiscal, que se traduzca en una rebaja de las cargas impositivas en las facturas de electricidad, así como de otros posibles cargos que constan en las facturas.

Entre las posibles medidas de reducción de los tipos impositivos que puede favorecer a los consumidores domésticos al ser considerado un servicio Básico Interés General, mencionamos el Impuesto de Electricidad, y la reducción del Impuesto de Valor Añadido (IVA), con carácter permanente, y más allá del horizonte temporal marcado.

- **Garantizar una protección adecuada de los consumidores vulnerables.**

Con el fin de asegurar la protección adecuada de los colectivos vulnerables en el sector eléctrico, desde el Consejo sugerimos con urgencia una reforma del bono social eléctrico, con el fin de garantizar su acceso por parte de los colectivos que cumplan los requisitos para ser considerados consumidores vulnerables, consumidores vulnerables severos y en riesgo de exclusión, mejorando los procedimientos de solicitud y renovación.

Además, se solicita la revisión de la figura del consumidor vulnerable y la reformulación de sus requisitos, con intención de ampliar el número de hogares beneficiarios del bono social eléctrico para asegurar la atención efectiva de las situaciones de vulnerabilidad, así como el aumento de los porcentajes de descuento en facturas en el PVPC, con carácter permanente y más allá del horizonte temporal de las medidas de protección establecidas.

- **Valorar la suficiencia del Suministro Mínimo Vital como instrumento protección social para hacer frente a Pobreza Energética.**

El Consejo estima que el carácter temporal de la medida no permite garantizar una protección adecuada y hacer frente a la pobreza energética, si no vienen acompañadas de medidas adicionales que corrijan los factores que llevan a una situación de vulnerabilidad.

Se solicita una coordinación entre Gobierno, Comunidades Autónomas y Municipios, para articular un procedimiento que permita a los beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital, rentas mínimas de inserción de las Comunidades autónomas y que puedan a su vez ser beneficiarios de ayudas y prestaciones sociales del ámbito local, incorporándolos en el procedimiento y la resolución de concesión.

Proporcionar apoyo de emergencia a los ingresos de los consumidores en situación de pobreza energética y autorizar aplazamientos del pago de las facturas, sobre todo en aquellas personas o familias que no puedan hacer frente al pago de las facturas para poner fin a la situación de pobreza energética de muchos hogares vulnerables que sufren una situación de precariedad económica.

- **Prohibir la interrupción del suministro de electricidad, gas y agua por impago.**

Garantizar el suministro de agua, electricidad y gas natural a los consumidores vulnerables más allá del 28 de febrero de 2022, de tal forma que no se pueda suspenderse el suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a aquellos consumidores en los que concurra la condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión.

Establecer medidas de control adecuadas para que las compañías suministradoras no procedan a interrumpir el suministro ante situaciones de impago por consumidores vulnerables, a fin de comprobar la situación de las familias que sufren vulnerabilidad económica.

- **Analizar la configuración de la estructura y metodología del cálculo de PVPC a raíz de la evolución de los precios de la energía.**

Reflexionar sobre la configuración de estructura y metodología del cálculo de PVPC a raíz de la evolución de los precios de la energía. Es necesario hacer un estudio con cautela de actual estructura y metodología de cálculo del PVPC, ya que se trata de una tarifa regulada que tiene especial incidencia en los consumidores vulnerables.

Analizar el modelo de las subastas, a fin de evitar que determinadas tecnologías de generación eléctrica incidan de manera considerable en el precio final que paga los consumidores vulnerables. Con carácter general, el Consejo considera que los consumidores deben pagar en sus facturas de electricidad por el coste real de producción de dicha energía, sin que se vea influenciada por prácticas desleales o abusivas que afecten al incremento del precio de producción. Conviene revisar esas prácticas o actuaciones especulativas que inciden en la determinación del precio de la energía eléctrica, siendo un bien de primera necesidad.

El Consejo considera necesario avanzar en la soberanía energética, abordando los problemas estructurales del mercado para evitar la fuerte dependencia externa y las incidencias en el precio de la electricidad por los mercados del gas y de los derechos de emisión, a fin de garantizar un suministro estable con unos precios asequibles y justos.

Habría que valorar una reforma en el sistema de fijación de precios en el mercado mayorista que no permita estar indexado a un mercado a plazos, pero no planteamos una eliminación de la tarifa PVPC, sino que se puede plantear la creación de una auténtica tarifa social.

- **Mejorar el funcionamiento del mercado de la electricidad.**

Mejorar el funcionamiento del mercado eléctrico, fomentando los mecanismos que garanticen una mayor transparencia y su correcto funcionamiento, haciendo frente a los oligopolios que tienen la capacidad de fijar el precio de la energía en virtud de sus intereses económicos, sin atender a criterios sociales, y que además dificultan la competencia en dicho mercado, en perjuicio de los consumidores domésticos.

Analizar cómo la situación actual de las subidas de precios de la electricidad cuestiona la competencia en el mercado libre, afectando especialmente a los pequeños comercializadores y limitando aún más la competencia en el mercado libre, porque produce un impacto negativo en la actividad de comercialización, y que redundan en perjuicio de los consumidores domésticos.

- **Mejorar la transparencia del mercado eléctrico y controlar las prácticas comerciales de las compañías energéticas.**

Para los consumidores el tema de la transparencia es fundamental, sobre todo en el mercado regulado. El consumidor se encuentra cautivo de esta situación, generando una mayor confusión y descontento en el mercado. Igualmente ocurre con el mercado libre, donde hay poca transparencia, publicidad engañosa, falta de información, y, en definitiva, prácticas contrarias a la buena fe contractual y al ordenamiento. La complejidad y la opacidad de ese mercado de la electricidad impide que los consumidores puedan adoptar decisiones formadas e informadas para valorar las ofertas existentes y cambiar de suministrador.

Abordar las tarifas fijas que determinan precios pactados, ya que ante las fuertes subidas de precios, se espera que los nuevos contratos traigan consigo un incremento en los costes. Incluso controlar y supervisar el mercado, puesto que algunas comercializadoras ya están actualizando precios de tarifas fijas ante la incapacidad de hacer frente a los costes de la energía.

Favorecer un mayor control de las prácticas comerciales de las compañías que operan en el mercado de la electricidad y del gas, estableciendo mecanismos adecuados de control y sanción de este tipo de prácticas engañosas dirigidas a los consumidores en el mercado de la electricidad.

- **Dotar de más información a los consumidores sobre el funcionamiento del mercado de la electricidad y sobre la nueva estructura de peajes y cargos.**

Las medidas propuestas en torno a la nueva estructura de peajes y cargos, de aplicación el pasado 1 de junio, afectaron a todos los consumidores de electricidad. Supusieron la introducción de señales de precios a los consumidores

con el objetivo de alcanzar una mayor eficiencia energética y reducir el consumo energético de los hogares. Este cambio debe venir acompañado de medidas que mejoren la información acerca de las posibilidades que tienen actualmente los consumidores en el mercado eléctrico, para mejorar sus pautas de consumo en favor de un mayor ahorro y eficiencia en un consumo energético.

Impulsar campañas para que los consumidores conozcan el funcionamiento del mercado, diferencien la tarifa regulada (PVPC) y las tarifas del libre mercado, además de informar sobre las herramientas disponibles para comparar ofertas en el mercado y adoptar mejores decisiones.

El Consejo plantea un análisis de la estructuración de los tramos horarios, considerando una revisión de la nueva estructuración de los tramos horarios, para adecuarlos a la realidad de los horarios de consumo de los hogares domésticos sin perder de vista la necesidad de adecuación y mejora de los hábitos de consumo a los tramos horarios. Igualmente sugerimos la revisión a la baja del término de potencia, para disminuir el porcentaje que representa el término fijo en el total de la factura.

- **Fomentar medidas de ahorro y eficiencia energética.**

El Consejo considera necesario fomentar medidas de ahorro y eficiencia energética para reducir el consumo de energía en los hogares, adoptando un estilo de vida más sostenible con respecto al uso más eficiente de la energía.

Considera esencial apoyar y ayudar a las inversiones en eficiencia energética de los hogares domésticos, así como la rehabilitación de aquellos hogares con consumidores vulnerables, además de promover la compra de equipamiento doméstico energéticamente más eficiente, incidiendo en un cambio en los comportamientos de consumo.

Solicita a las administraciones públicas competentes que adopten y promuevan planes de eficiencia y ahorro energético, priorizando los planes de eficiencia dentro de los espacios públicos a fin de que impliquen un ahorro energético en edificios y espacios públicos; e instaurando medidas de control y seguimiento sobre el consumo energético de las distintas entidades públicas y administraciones, para favorecer un uso eficiente de la energía en el sector público y reducir el gasto energético de las administraciones.

- **Empoderar a los consumidores para participar e involucrarse en los mercados energéticos.**

Impulsar una mayor participación de los consumidores en el mercado de la electricidad a través de su implicación en la generación de energía o en los proyectos de creación de nuevas comunidades energéticas locales.

Apoyar a aquellas iniciativas con ayudas directas que permitan desarrollar comunidades energéticas en entornos locales y más especialmente en las zonas rurales y participar o involucrar a los consumidores, favorecer el autoconsumo, impulsar las energías renovables y las comunidades de generación de energía,

etc. que se traduzcan en una reducción de los costes totales de las facturas energéticas.

- **Mejorar la producción de la energía no contaminante, apostando principalmente por las energías renovables de cara a un futuro inmediato.**

El CCU considera necesario fomentar las energías renovables para avanzar en el proceso de descarbonización en el que está inmerso nuestro país, y lograr una verdadera transición energética y ecológica. Apoya las medidas que permitan cambiar el mix de generación eléctrica a través de aumento de la oferta de energías renovables, para que se incidan en la bajada del precio del suministro eléctrico, con la consiguiente reducción de las facturas eléctricas, y evitando la fuerte dependencia externa.

Asimismo, el Consejo entiende que debe articularse un proceso de lo más eficiente posible, apostando por el papel preponderante de los consumidores, sobre todo, a través de la promoción del autoconsumo, como de aquellas energías renovables, como la fotovoltaica, que favorezcan aún más el proceso de electrificación de la economía. Y sugiere que se promuevan ayudas directas a los consumidores para rebajar los costes de esa transición energética y se aborden las principales dificultades para la implantación y funcionamiento de las energías renovables.

- **Medidas relativas a la energía hidráulica en el mercado mayorista de la electricidad.**

Además, el Consejo rechaza la capacidad de intervención que pueden ejercer los productores de energía hidráulica en la configuración de los precios del mercado, directamente relacionada con la posibilidad de determinar la cantidad de energía que generan en cada momento afectando, por ende, a la oferta y al precio de la energía. Sugiere la adopción de medidas que eviten que esta tecnología marque el precio de mercado marginalista, arrastrando a todos el coste de esta hora, y aumentando para todos los usuarios en las tarifas indexadas (como el PVPC).

El Consejo solicita que se establezca una legislación adecuada que introduzca una serie de limitaciones, mediante ajustes oportunos permitidos a nivel de la UE, para reducir los beneficios caídos del cielo (*windfall profits*) que reciben las centrales no contaminantes, como puede ser la energía hidráulica; y garantizar un precio mínimamente de conexión con los precios reales de lo que cuesta producir la energía eléctrica.

- **REFLEXIÓN GENERAL SOBRE SISTEMA ENERGÉTICO.**

La situación actual de inestabilidad y continuas reformas del sector requiere un análisis y estudio de las ventajas e inconvenientes de la actual configuración del mercado de la electricidad.

Es necesario una reforma del sector de la energía eléctrica, con soluciones profundas que ofrezca una mayor participación en el mercado de los consumidores domésticos, abordando las medidas necesarias de protección para consumidores vulnerables a fin de paliar la situación de pobreza energética de los colectivos más vulnerables.

El suministro eléctrico es considerado un bien de primera necesidad, por lo que debe blindarse como un derecho de los ciudadanos. Su configuración exige dotar de mayor transparencia al mercado de la electricidad y mejorar la información que reciben las personas consumidoras para empoderarles y participar en el mismo de forma democrática, justa y sostenible, tomando mejores decisiones. Somos conscientes de las necesidades futuras de abastecimiento en las próximas décadas, pero exigimos una energía a unos precios asequibles, justos y sostenibles que garanticen el acceso al suministro a todos los consumidores domésticos y evite

Diciembre 2021

