



Comisión
Nacional
de Energía

INFORME SOBRE EL SECTOR ENERGÉTICO ESPAÑOL

PARTE V

MEDIDAS SOBRE LOS MERCADOS MINORISTAS DE GAS Y ELECTRICIDAD

7 de marzo de 2012

ÍNDICE

PARTE V. MEDIDAS SOBRE LOS MERCADOS MINORISTAS DE GAS Y ELECTRICIDAD

0. RESUMEN DE LAS MEDIDAS DE MEJORAS	3
I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN EXISTENTE	9
<i>I.1. Sector eléctrico</i>	9
<i>I.2. Sector de gas natural</i>	11
II. MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LOS SECTORES ELECTRICO Y GASISTA 14	
II.1. MEDIDAS ORIENTADAS A REDUCIR LOS COSTES DE CAMBIO DE SUMINISTRADOR Y DE FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE ELECCIÓN DEL CONSUMIDOR	14
1. <i>Medidas relacionadas con el suministro a todos los consumidores (de especial relevancia para los consumidores domésticos)</i>	14
1.1. <i>Derechos del consumidor</i>	14
1.1.1. <i>Establecer los derechos de los consumidores, de acuerdo con el Anexo I de las Directivas del Tercer Paquete</i>	14
1.1.2. <i>Regular el contenido mínimo de las facturas para todos los consumidores</i>	14
1.1.3. <i>Introducir obligaciones de los comercializadores de disponer de un servicio de atención de quejas y reclamaciones de los clientes, poniendo a disposición de los mismos un teléfono gratuito, un número de fax y una dirección de correo electrónico, separado para comercializadores libres y de último recurso de un mismo grupo empresarial</i>	15
1.2. <i>Cambio de suministrador</i>	16
1.2.1. <i>Regular los plazos y procedimientos de cambio de suministrador para asegurar su realización rápida y eficiente, de acuerdo con criterios de objetividad, transparencia y no discriminación</i>	16
1.2.2. <i>Establecer tipos infractores específicos en el sector gasista en relación con determinados incumplimientos de obligaciones de comercializadores y distribuidores asociadas a los procesos de cambio de suministrador y el acceso a las bases de datos de puntos de suministro</i>	18
1.3. <i>Nuevos puntos de suministro de gas</i>	18
1.3.1. <i>Aclarar la regulación vigente sobre el inicio del suministro a particulares, introduciendo nuevas obligaciones de información y plazos para los agentes involucrados</i>	18
1.4. <i>Reclamaciones</i>	18
1.5. <i>Establecimiento de puntos de información al consumidor</i>	21
2. <i>Medidas relacionadas con el suministro a determinadas categorías de consumidores</i>	21
2.1. <i>Consumidores vulnerables y bono social</i>	21

2.1.1. Definir el concepto de consumidor vulnerable, en línea con el enfoque de pobreza energética indicado por la Comisión Europea, incluyendo una aclaración de los requisitos que deba cumplir este colectivo, así como las medidas a adoptar para el mismo.....	21
2.1.2. En relación con la medida anterior, realizar un desarrollo normativo que regule la aplicación del bono social como medida de protección de los consumidores vulnerables, en función de la pobreza energética.	22
2.2. Suministro de último recurso.....	23
2.2.1. Establecer los criterios y el mecanismo de designación y revisión de los comercializadores de último recurso (CUR).....	24
2.2.2. Revisión del margen de comercialización del CUR 25	25
2.2.3. Modificar el esquema general de subastas CESUR: Aumentar el número de subastas CESUR de productos similares con un determinado periodo de liquidación (subastas de “productos solapados”) y valorar la posibilidad de dotar de una mayor flexibilidad al esquema general de subastas CESUR.....	25
2.2.4. Establecer modelos de contrato de suministro de último recurso (de gas y electricidad) y modelos de factura para consumidores acogidos a TUR (de gas y electricidad).....	28
2.2.5. Establecimiento de un procedimiento de asignación automático al comercializador de último recurso de los consumidores (con y sin derecho a TUR) que se encuentren transitoriamente sin contrato	29
3. Medidas para fomentar la transparencia y la participación activa de los consumidores	29
3.1. Adopción de un conjunto de medidas regulatorias para fomentar la transparencia y la participación activa de los consumidores (domésticos) en el mercado.....	29
3.2. Actuaciones de la CNE para fomentar la transparencia y la participación activa de los consumidores (domésticos) en el mercado	31
II.2. MEJORAS DE SUPERVISIÓN Y COMPETENCIA	31
1. Medidas para facilitar la supervisión del mercado minorista por la CNE	31
1.1. Atribuir de forma expresa a la CNE la función de supervisión de separación de actividades y, en particular, la separación funcional	31
1.2. Reforzar la capacidad de supervisión de la CNE sobre los precios finales aplicados en los mercados minoristas de gas y electricidad	32
1.3. Ampliar las competencias de la CNE para mejorar la supervisión de la CNE y de posibilidad de dar instrucciones a OCSUM y sobre los procedimientos de cambio de suministrador.....	33
2. Medidas para mejorar la competencia	34
2.1. Obligación de no crear confusión de marca entre las empresas distribuidoras y comercializadoras de un grupo integrado verticalmente	34
2.2. Realizar la transposición del Tercer Paquete en relación con la asignación a la CNE de la función de realizar, en su caso, propuesta de programas de cesión de energía, incluidas las subastas de capacidad virtual.....	34

PARTE V. MEDIDAS SOBRE LOS MERCADOS MINORISTAS DE GAS Y ELECTRICIDAD

0. RESUMEN DE LAS MEDIDAS DE MEJORAS.

Los mercados minoristas de electricidad y gas natural han registrado, en los últimos años, una evolución determinada en gran medida por la progresiva desaparición de las tarifas integrales y la introducción del suministro de último recurso. En ambos sectores, el mayor número de comercializadores activos se está observando en el segmento de los consumidores de gran tamaño, con elevada elasticidad al precio y sin posibilidad de acogerse a una tarifa regulada. Por otra parte, se registra una menor presión competitiva en el segmento de consumidores domésticos, con demanda menos elástica y mayores costes de *switching*, donde la entrada de nuevos competidores ha sido reducida y la referencia de precio prácticamente coincide con la tarifa de último recurso.¹

La propiedad de redes de distribución ha sido, hasta la actualidad, un factor clave del desarrollo de la comercialización, en particular a consumidores domésticos, aportando a la misma una infraestructura capilar y una masa crítica de clientes en amplias zonas del territorio. Más del 90% de los consumidores de gas y electricidad son suministrados por comercializadores que pertenecen a grupos empresariales con actividades de distribución de gas y/o de electricidad, entre los cuales se circunscribe la principal dinámica competitiva en el segmento doméstico. Asimismo, la integración entre actividades de aprovisionamiento de gas/generación eléctrica y comercialización ha representado una ventaja importante para los incumbentes con respecto a nuevos entrantes, que podría verse mitigada, en el futuro, por un incremento de la liquidez y profundidad del mercado (mayorista) a plazo de electricidad, especialmente en el segmento de contratos con vencimiento anual o superior, y por el desarrollo de un mercado organizado (de contado y a plazo) en gas.

A nivel europeo se registra, en general, un avance insuficiente en el desarrollo de los mercados minoristas de consumidores de menor tamaño, lo que se ha puesto de manifiesto en sucesivos informes de la Comisión Europea sobre los progresos del mercado interior².

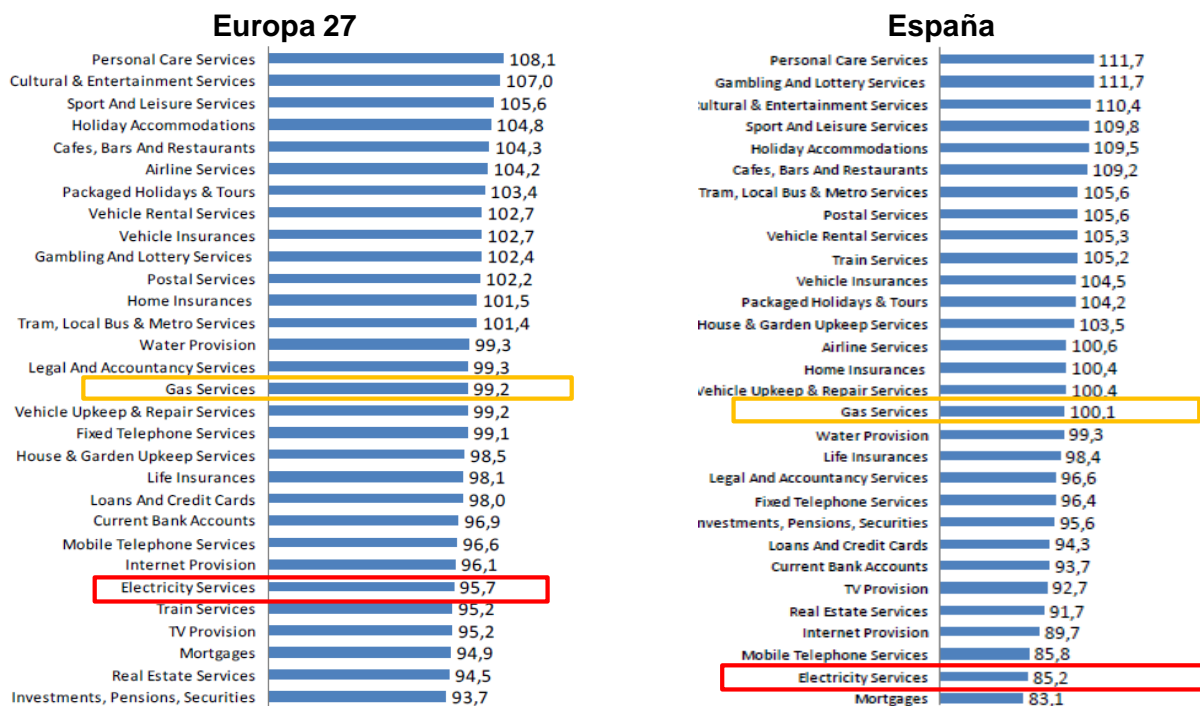
Por su naturaleza, el gas y la electricidad son productos homogéneos y no ofrecen el mismo potencial de diferenciación e innovación que presentan productos como la telefonía móvil, al menos en el contexto actual, en ausencia de una participación activa de la demanda a través de contadores y redes inteligentes. Por tanto, mientras no se desarrollen productos energéticos más diferenciados, no cabe esperar variaciones significativas entre precios ofertados (para servicios básicos de gas y electricidad) y/o tasas de cambio de suministrador muy elevadas (puesto que los beneficios no son suficientemente elevados para compensar el coste del cambio).

¹ Los comercializadores que aparecen registrados en los listados de la CNE, no necesariamente activos, son en la actualidad 204 en electricidad y 64 en gas. A fecha 31 de junio de 2011 había 105 comercializadores activos en el sector eléctrico, de los cuales unos 10-13 realizan ofertas a consumidores domésticos, y 30 comercializadores activos en el sector gasista, de los cuales unos 5-6 realizan ofertas a consumidores domésticos.

² Véase, por ejemplo, *Commission Staff Working Document “2009-2010 Report on progress in creating the internal gas and electricity market”*. Junio 2011.

En todo caso, se señala la existencia de un grado elevado de descontento y desconfianza de los consumidores, españoles y europeos, más acusado en el caso del servicio eléctrico, que revela la clasificación de los servicios según el *Market Scoreboard*³, publicado de forma periódica por la Comisión Europea.

Gráfico 1 Cuadro de los indicadores de los mercados de consumo de la CE (*Market Scoreboard*)



Fuente: Comisión Europea, octubre 2011

El Tercer Paquete incorpora medidas que pretenden superar esta situación, garantizando la protección de los derechos de los consumidores en su relación (contractual y pre-contractual) con las empresas energéticas, y reforzando las funciones de supervisión de los reguladores en el ámbito minorista. Por su parte, algunos de los trabajos recientes del CEER⁴ profundizan en las condiciones para fomentar la participación activa de los consumidores, tanto a través de medidas regulatorias, como, en su caso, mediante la potencialidad de aplicaciones que pueden resultar de la implementación de sistemas de contadores inteligentes.

Los precios finales regulados no constituyen necesariamente un mecanismo de protección de los consumidores, dado que pueden dificultar la competencia si

³ Este indicador es un índice compuesto, construido a partir de cinco aspectos de la experiencia del consumidor: comparabilidad, confianza, problemas encontrados en el servicio ofrecido, reclamaciones y satisfacción general.

⁴ Véase, *CEER Advice on the take-off of a demand response electricity market with smart meters*, Diciembre 2011 y *ERGEG GGP on Regulatory Aspects of Smart Metering for Electricity and Gas*, Febrero 2011.

obstaculizan la entrada de nuevos competidores y/o impiden la introducción de nuevas ofertas, limitando así la capacidad de elección de los consumidores. En este sentido, según CEER, un pre-requisito para que la demanda participe activamente en el mercado es bien la eliminación de precios regulados o bien su establecimiento en línea con las condiciones del mercado⁵. La Comisión Europea indica que en los Estados Miembros donde existen precios regulados, podría ser necesario el establecimiento de periodos transitorios para que su regulación se adapte y sea compatible con mercados abiertos y competitivos⁶. Cabe indicar que en Europa se distinguen dos grupos de países. Por una parte, aquellos con precios finales regulados (entre ellos Francia, Portugal, Italia, España), donde destaca que en España el precio final es la suma del coste de la energía a plazo establecido a partir de un mecanismo competitivo supervisado por la CNE, un margen comercial regulado y el peaje de acceso. Por otra parte, aquellos otros países (entre ellos Bélgica, Holanda, Austria, Suecia) donde no existe regulación de los precios pero el regulador supervisa los contratos de forma ex ante.

Esta Comisión considera que como objetivo principal, debe contemplarse la desaparición de los precios finales regulados en los mercados minoristas de gas y electricidad, manteniendo tan sólo un sistema de protección para los consumidores vulnerables⁷. La eliminación de la TUR para el resto de consumidores, y, por tanto, su paso al mercado libre, debería aprovecharse para garantizar que el primer cambio de suministrador se produjera en las condiciones más competitivas posibles, teniendo en cuenta que los consumidores pueden ser más reacios a la realización de cambios de suministrador sucesivos (sobre todo si perciben que no aportan beneficios adicionales que superen los costes de cambiar una vez más).

Sin embargo, a corto plazo, para que la transición hacia este modelo sea posible, deben darse previa y necesariamente unas condiciones, a la vez, sobre el funcionamiento satisfactorio de los mercados en cuanto a estructura, sobre el número de ofertas disponibles, procedimientos de *switching*, grado de “capacitación” y mecanismos de protección de los consumidores, así como un progresivo avance en la supervisión de estos mercados por parte del regulador.

La eliminación de los precios finales regulados en el corto plazo, sin que previamente se disponga de resultados sobre el desarrollo positivo de las condiciones de la competencia en el mercado minorista doméstico, supone un riesgo para el consumidor doméstico. Se subraya el bajo nivel de satisfacción para el consumidor español de los servicios eléctricos/gasistas en términos relativos, tal y como señala el indicador de la CE, además de las quejas y reclamaciones que han aumentado significativamente en el sector eléctrico desde 2008⁸. A esto se añade la consideración relativa a que, en la

⁵ Véase “*End-user energy price regulation: an ERGEG Position Paper*”, Julio 2007: “*End-user price regulation in electricity and gas markets distorts the functioning of the market and jeopardizes both security of supply and the efforts to fight climate change. Therefore, end-user price regulation should be abolished, or where appropriate, brought into line with market conditions*”.

⁶ *Commission Staff Working paper “An Energy Policy for Consumers*”, Noviembre 2010: “*Transition periods may be necessary-countries with have regulated prices should publish an individual road map to bring their regulation in line with open and competitive markets...*”

⁷ Como se explica más adelante, se recomienda que la definición de consumidor vulnerable esté relacionada con situaciones de pobreza energética.

⁸ Según datos de la Encuesta anual del Instituto Nacional de Consumo, el número de reclamaciones y consultas en el sector eléctrico se mantuvo en el entorno de 10.000-20.000 al

actualidad, una parte del precio final que paga el consumidor (el peaje de acceso, que supone el 50% del total del precio final del consumidor doméstico) no es suficiente para cubrir los costes. Por tanto, tal y como se ha indicado en la PARTE I del informe, y supeditado a la introducción de medidas sobre los costes de las actividades reguladas y de las partidas de coste que vayan a financiarse externamente a los peajes de acceso, se hace necesario determinar los niveles de costes que deben asignarse a los peajes de acceso que pagan los consumidores. Una vez alcanzado el nivel de suficiencia en los peajes y que estos sean determinados a partir de una metodología asignativa estable en el tiempo, las subidas de precios finales de los comercializadores responderán claramente a las variaciones de los componentes de energía y margen comercial. A este respecto cabe citar el impacto negativo registrado de la introducción de variaciones sucesivas en los precios regulados trasladados a la factura de los consumidores, por los pagos por capacidad a partir de enero de 2011, o por las variaciones repetidas de los peajes de acceso registradas en 2010 y en 2011.

Por último, la eliminación de los precios regulados en el medio plazo, debe estar condicionada a que se verifique durante un periodo de tiempo el cumplimiento de condiciones de competencia para lo que se precisará de disponibilidad de instrumentos para su supervisión efectiva. En este sentido, en un plazo transitorio cercano a la eliminación de los precios regulados, se considera que la CNE debe tener capacidad efectiva de supervisión del mercado minorista y en particular de capacidad efectiva de supervisión de los contratos ex ante, que permitiera controlar posible existencia de ofertas abusivas (precios excesivos), limitando en su caso dichas ofertas, en línea con experiencias similares en otros países europeos.

En definitiva, en estos momentos no se dan las condiciones de competencia que se consideran suficientes para reducir el umbral de la tarifa de último recurso, y esto es coincidente en el tiempo con una reestructuración de las tarifas de acceso, para que éstas alcancen la suficiencia, y con una demanda doméstica que no es sensible a la señal de precio horario (bien porque no tiene los instrumentos necesarios para ello – contadores inteligentes y peajes de acceso por periodos- o bien, por su tradicional desconocimiento de un producto que es percibido como un servicio básico de precio relativamente reducido).

Con el fin de favorecer el establecimiento cuanto antes de estas condiciones, para avanzar hacia un modelo plenamente liberalizado de los mercados minoristas de gas y electricidad en España, se proponen posibles mejoras que pueden agruparse en las siguientes categorías:

1. Con el objeto de reducir los costes de cambio de suministrador y lograr una mayor capacitación del consumidor:
 - a. En relación con el suministro a todos los consumidores se identifican una serie de propuestas, de especial relevancia para los consumidores domésticos, que tienen por objeto mejorar la regulación de sus derechos, así como el procedimiento para cambiar de suministrador (y realizar otras modificaciones contractuales), la contratación de nuevos suministros, la atención al cliente por parte de los comercializadores y la gestión de las

año durante el periodo 1995-2007. A partir de 2008 se incrementó hasta casi 60.000 y en 2009 y 2010 ha bajado hasta 50.000. Dicho incremento se atribuyó principalmente a dos factores: la supresión de la tarifa nocturna en favor de la nueva Tarifa de Discriminación Horaria y la obligación de instalar el ICP. Entre otras causas relevantes de consultas y reclamación adicionales, se encuentran la modificación del sistema de facturación y el aumento de los precios. En el caso del sector gasista el nivel de consultas y reclamaciones se ha mantenido relativamente constante durante 1995-2010, entre 15.000 y 25.000.

reclamaciones (en particular, la implementación de un mecanismo extrajudicial independiente para la resolución de las reclamaciones, en línea con lo establecido por el Tercer Paquete).

- b. En el contexto del suministro a determinadas categorías de consumidores, se proponen medidas para mejorar el concepto de consumidor vulnerable y el desarrollo del bono social en función del concepto de pobreza energética. También se aborda el tema del suministro de último recurso (SUR), con mejoras en el proceso de designación y revisión de los comercializadores de último recurso (CUR), y se realizan propuestas en relación con el mecanismo de determinación del coste de la energía mediante las subastas CESUR aplicables a la tarifa de último recurso (TUR) de electricidad. Se incluyen, asimismo, una serie de propuestas sobre la formalización de un contrato de suministro de último recurso, un modelo de factura de último recurso y el mecanismo de garantía de suministro para los consumidores (con o sin derecho a TUR) que se encuentren transitoriamente sin contrato.
- c. Con el fin de aumentar la transparencia y comparabilidad de las ofertas comerciales e incentivar la participación activa de los consumidores en el mercado, en el caso de que se apreciase una dificultad creciente para el consumidor de llevar a cabo una comparación entre las ofertas disponibles, cabría obligar a las empresas comercializadoras a ofrecer al menos un servicio básico, sin productos añadidos al suministro de gas o de electricidad, o la obligación de proporcionar, al menos, una oferta simple de gas o de electricidad en el comparador de precios de la CNE. Asimismo, cabría mejorar y difundir el comparador de precios de la CNE y promover procesos de *switching* colectivo.

2. Con el objeto de mejorar el nivel de competencia y la supervisión del mercado minorista.

Se proponen mejoras para reforzar la capacidad de supervisión de la CNE en varios ámbitos: información sobre los contratos de suministro de electricidad de los comercializadores, en especial contratos bilaterales con empresas del mismo grupo empresarial, información adicional sobre precios finales aplicados por los comercializadores, base de datos de puntos de suministro gestionada por los distribuidores, separación funcional entre distribución y comercialización, instrucciones a OCSUM, etc.

En relación a la capacidad de supervisión ex ante de las ofertas realizadas por los comercializadores, se considera que la CNE debe tener capacidad para establecer, en situaciones de ofertas que se consideren excesivas⁹ un mecanismo de supervisión que permita establecer un límite máximo a dichas ofertas, de manera similar a las experiencias de otros reguladores sectoriales existentes en países como Holanda o Dinamarca.

Adicionalmente se propone transponer, en los términos establecidos por la Directiva, como herramienta potencial y si así fuera necesario, la posibilidad de que se asigne a la CNE la facultad de proponer programas de cesión de energía, entre ellos las

⁹ Para ello deberá tenerse en cuenta entre otros factores la evolución de los precios mayoristas de energía (especialmente de los precios a plazo).

subastas de capacidad virtual, como medida para, en su caso, disminuir la integración vertical y fomentar el mayor desarrollo en comercialización.

Se señala que la gran mayoría de estas medidas, indicadas en los puntos 1 y 2 anteriores, se inscribe en un contexto más amplio de reformas normativas pendientes, que incluye la adaptación de la Ley 54/1997 (LSE) y de la Ley 34/1998 (LH), respectivamente, a las Directivas 72/2009/CE y 73/2009/CE, y los desarrollos reglamentarios relacionados, sobre los cuales esta CNE ya ha emitido los correspondientes informes preceptivos¹⁰.

En conclusión, la transición a un modelo de mercado minorista sin precios regulados no depende de unas condiciones aisladas, sino de la implementación de un amplio conjunto de medidas coherentes de supervisión efectiva, funcionamiento eficiente de mecanismos de contratación y *switching*, así como de la participación activa de los consumidores. Entre las condiciones necesarias para que, cuanto antes, pueda realizarse esta transición, cabe reseñar las siguientes:

- Determinar el marco regulatorio que garantice la sostenibilidad económico-financiera del sistema, acorde con la aplicación de las medidas regulatorias propuestas en la PARTE I (para sector eléctrico) y en la PARTE II (para el sector gasista) del informe, y definir la fórmula de financiación de los déficits transitorios hasta obtener la convergencia de los peajes de acceso. Paralelamente, una vez que se establezcan los costes que deben incorporarse en los peajes de acceso, dichos precios deberán determinarse a partir de una metodología asignativa de costes, que sea objetiva y estable en el tiempo y permita avanzar hacia un escenario de suficiencia de los peajes.
- Aprobar los proyectos de Reales Decretos que modifican el Real Decreto 1955/2000 y el Real Decreto 1434/2002, ya informados por la CNE, en particular en cuanto a: regulación de los procedimientos de *switching* y capacidad de la CNE de dictar instrucciones a OCSUM, revisión y aclaración de las obligaciones de los comercializadores y derechos de los consumidores en relación con el suministro y sistema de gestión de las reclamaciones.
- Adoptar medidas para aumentar el grado de capacitación de los consumidores, tales como la mejora y difusión máxima del comparador de precios y la promoción de procesos de *switching* colectivos por parte de los consumidores domésticos, teniendo en cuenta que el primer cambio de suministrador tiende a ser el más importante para el cliente.
- Reforzar las potestades de la CNE en el ámbito de la supervisión de los precios finales minoristas de gas y electricidad, dotando al regulador de capacidad de dictar instrucciones y de control sobre las ofertas que se consideren excesivas.

¹⁰ Se trata de los siguientes informes: “Informe sobre el Anteproyectos de Ley por el que se modifica la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos”, aprobado por el Consejo de la CNE el 3 de junio de 2011; “Informe sobre el Anteproyectos de Ley por el que se modifica la Ley 54/1997 del sector eléctrico”, aprobado por el Consejo de la CNE el 3 de junio de 2011; “Informe 34/2011 de la CNE sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1955/2000, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica”, aprobado por el Consejo de la CNE en su sesión del 27 de octubre de 2011; e “Informe 32/2011 de la CNE sobre la Propuesta de Real Decreto por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural”, aprobado por el Consejo de la CNE el 18 de octubre de 2011.

En este sentido la CNE realizará periódicamente un informe de seguimiento con el fin de evaluar la evolución de las condiciones existentes en los mercados minoristas de gas natural y electricidad y cuyo cumplimiento se considera necesario para poder alcanzar el modelo objetivo de mercados minoristas sin precios regulados.

I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN EXISTENTE

I.1. Sector eléctrico

En 2010 la demanda final de electricidad se situó en 244.239 GWh y el número de consumidores superó los 27 millones¹¹.

La composición de la demanda de electricidad en términos de energía revela un reparto de aproximadamente el 50% entre consumo en alta tensión, principalmente de tipo industrial, y consumo en baja tensión, principalmente de consumidores doméstico-comerciales y de PYMES. Por otra parte, éstos representan más del 99% del número total de consumidores.

Las tarifas integrales se eliminaron entre 2008 y 2009 y la tarifa de último recurso se introdujo el 1 de julio de 2009. En consecuencia, el suministro a precio libre se ha incrementado desde el 27% en 2007 al 70% en 2010 en términos de energía, mientras el número de consumidores ha aumentado en el mercado libre desde el 7% en 2007 hasta el 20% en 2010.¹²

El número de consumidores sin derecho a TUR que permanecen con los comercializadores de último recurso, a pesar de que esto conlleva el pago de una penalización, se está reduciendo significativamente, pasando de 355.000 en febrero de 2010 a 68.000 a finales de 2011. La problemática de estos consumidores, que incluyen principalmente Administraciones Públicas conectadas en baja tensión, clientes domésticos y PYMES en baja tensión, se ha analizado en un expediente informativo de la CNE sobre las dificultades de contratación en el mercado libre¹³.

En el segmento de mercado de alta tensión, principalmente formado por clientes industriales, el grado de concentración del mercado ha descendido significativamente durante el periodo analizado, especialmente a partir de 2008, tras la eliminación de las tarifas generales de alta tensión. Se ha observado una disminución del HHI de casi 750 puntos, desde 2.755 en 2007 a 2.013 en 2010. La cuota conjunta de las principales empresas comercializadoras, IBERDROLA y ENDESA, que en 2007 se situaba en el 68%, se ha reducido al 53% en 2010. Correspondientemente, se ha observado un crecimiento de la cuota de otros grupos verticalmente integrados y de

¹¹ En el año móvil hasta el final del segundo trimestre de 2011, la demanda final de electricidad se situó en España en 242.818 GWh y el número de consumidores superó los 27,5 millones

¹² En el año móvil hasta el final del segundo trimestre de 2011 el suministro a precio libre ha representado el 75% de la electricidad suministrada en términos de energía, mientras el número de consumidores suministrados a precio libre ha representado el 24% del total.

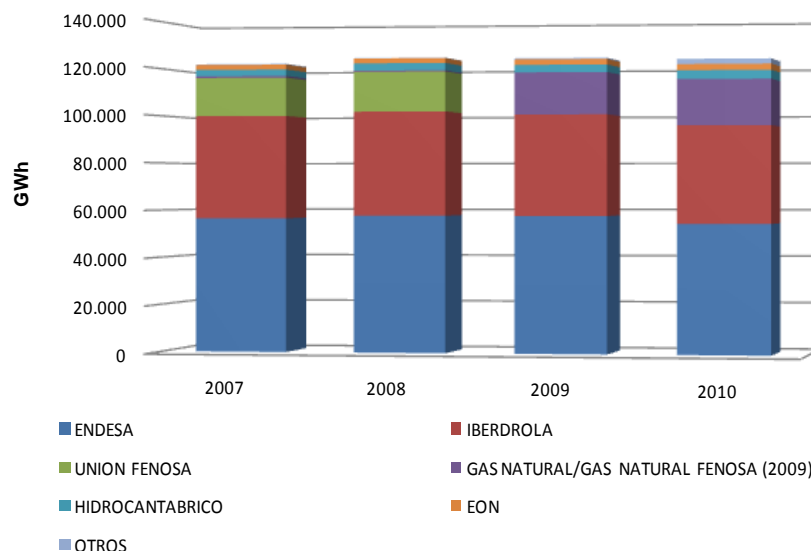
¹³ Véase el informe de la CNE “Expediente informativo para analizar las causas que están provocando los retrasos surgidos para contratar el suministro con un comercializador en el mercado libre”, aprobado por el Consejo de la CNE en su sesión de 27 de julio de 2010.

comercializadores independientes, pasando estos últimos del 2% en 2007 al 20% en 2010.

En contraste, en el segmento de baja tensión, donde coexisten consumidores domésticos, comerciales y PYMES, las cuotas y el nivel de concentración presentan mayor estabilidad. Con respecto a 2007, en 2010 ENDESA e IBERDROLA han reducido sus cuotas en un 2,1% y 2,3%, respectivamente, alcanzando ENDESA una cuota del 44% (28% a través de su filial de comercialización de último recurso) e IBERDROLA del 33% (20% a través de su filial CUR).

Como se muestra en el gráfico siguiente, el grupo de “OTROS”, compuesto por comercializadores independientes, sigue sin tener una presencia relevante, aunque su cuota aumenta pasando del 0,11% en 2008 al 1,77% en 2010. Como consecuencia de todo lo anterior, el grado de concentración ha disminuido en 275 puntos, alcanzando el HHI el valor de 3.324 en 2010¹⁴.

Gráfico 2. Evolución de las cuotas de mercado en el segmento de consumidores de electricidad en baja tensión



Fuente: CNE

Cabe asimismo señalar que, en el segmento de mercado de consumidores en baja tensión, el grado de fidelización de los consumidores a los incumbentes, medido como el porcentaje de ventas de los comercializadores en el área de distribución del mismo grupo empresarial, ha ido aumentando entre 2007 y 2009, pasando del 75% al 78,1%, pero ha descendido hasta el 72,12% en 2010. Esta evolución puede estar reflejando el hecho de que, en una primera fase, tras la introducción del suministro de último

¹⁴ A mitad del año 2011, el 22% de los consumidores domésticos eran suministrados por comercializadores libres, cuando a finales de 2010 era el 18%. En el sector doméstico la cuota de la comercialización independiente ha avanzado desde el 1,8% al final del año 2010 hasta el 3,4% al final del primer semestre de 2011. Por su parte, también a mitad de 2011, el 89% de los consumidores Pymes ese encontraban en el mercado libre, cuando a finales de 2010 era el 85%.

recurso, el mayor movimiento de cambio de suministrador se realizó a favor de comercializadores libres pertenecientes al mismo grupo empresarial que los CUR. Sin embargo, el dato de 2010 evidencia que esta tendencia podría estar cambiando, registrándose una captación significativa de clientes, por parte de algunas empresas, fuera de sus áreas de distribución.

En relación con la dinámica de mercado observada, en 2010 se registró una tasa de cambio de comercializador (“switching”) total del 7%¹⁵, por encima del 5,2% observado en 2009¹⁶, mientras en el segmento doméstico se pasó del 4,4% al 6,7%. De los 2.033.397 cambios realizados en 2010 (en 2009 fueron 1.456.067) la gran mayoría de los cambios de suministrador realizados está relacionada con el cambio de modalidad de suministro regulado a suministro libre, y tuvo lugar, en un 65% de los casos, a favor de un comercializador entrante perteneciente al mismo grupo empresarial del distribuidor de la zona¹⁷.

En la primera mitad del año 2011 se activaron 1.494.273 cambios de comercializador, con un incremento de un 62% sobre las que se habían presentado en el primer semestre del año 2010 (919.320). Adicionalmente, se ha reducido la tasa de rechazos semestral en las solicitudes de cambio de suministrador (desde un 13% en el primer semestre de 2009 y 9% en el primer trimestre de 2010, a un 5% en el primer semestre de 2011), lo que parece evidenciar una mejora en los procedimientos operativos de los cambios de suministrador y en su implementación.

I.2. Sector de gas natural

En 2010 la demanda final de gas se situó en 400.909 GWh y el número de consumidores superó los 7 millones.

La composición de la demanda final de gas en términos de energía revela el predominio del consumo industrial y de generación eléctrica, que representaron, respectivamente, en torno al 48% y 33% del total en 2010, sobre el consumo doméstico comercial que abarca el restante 19%. Por otra parte, los consumidores doméstico-comerciales son más del 99% de la totalidad de los consumidores de gas.

El porcentaje de demanda a precio libre, en términos de energía, ha pasado del 88% en 2007 al 95% sobre el total de la demanda nacional en 2010. Por otra parte, en términos de clientes, el porcentaje se ha incrementado del 40% en 2007 al 58% en 2010. La práctica totalidad de la demanda suministrada a tarifa de último recurso corresponde a consumidores doméstico-comerciales.

Los anteriores datos indican que, en el sector gasista, el porcentaje de consumidores domésticos suministrados en el mercado libre (en torno al 60%) es significativamente superior al observado en el sector eléctrico (en torno al 20%).

¹⁵ En el año móvil hasta el primer semestre de 2011 la tasa de *switching* total fue del 8,5%.

¹⁶ Fuente: OCSUM. La tasa de *switching* total se ha calculado como el ratio entre el número total de cambios activados durante un determinado año (excluyendo los traspasos automáticos asociados a cambios regulatorios operaciones empresariales) con respecto al número promedio de consumidores existentes durante el mismo año.

¹⁷ En el periodo julio 2010-junio 2011, se ha registrado un aumento significativo de los cambios de suministrador en el mercado libre, en todos los segmentos de mercado, alcanzando el 15% para los consumidores industriales, el 25% para las PYMES y el 10% para los consumidores domésticos.

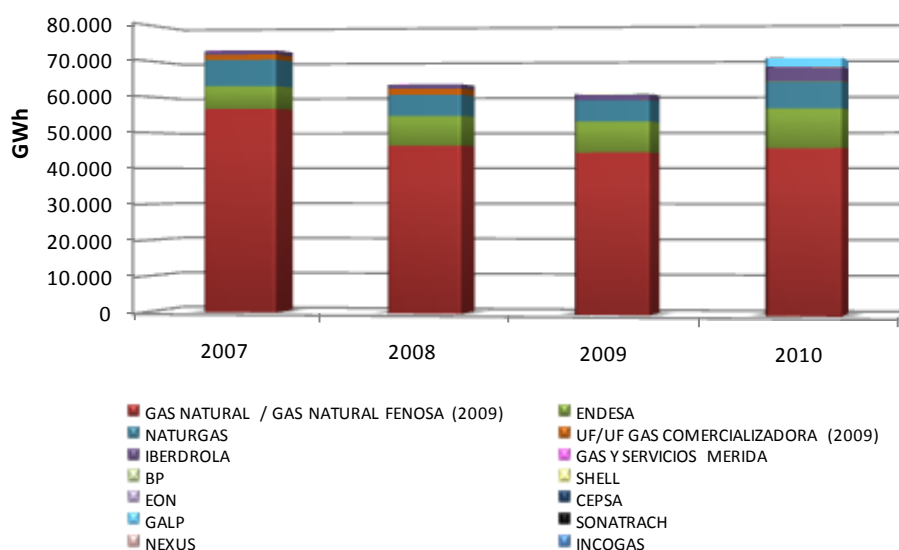
Entre 2007 y 2010 se ha registrado una reducción significativa del grado de concentración en el mercado minorista de gas natural en su totalidad, aunque se mantiene una fuerte asimetría entre el incumbente, GAS NATURAL, y el resto de competidores. La disminución del grado de concentración se debe, en particular, a la pérdida de cuota de GAS NATURAL y, correspondientemente, al incremento progresivo de la cuota de ENDESA y, en menor medida, de otros comercializadores.

La fusión entre GAS NATURAL y UNIÓN FENOSA, que en 2009 dio lugar a la creación de GAS NATURAL FENOSA, no ha tenido un impacto negativo sobre el nivel de concentración del mercado minorista en el periodo analizado, si se considera que la comercializadora con mayor cuota del grupo UNIÓN FENOSA antes de la fusión (UNIÓN FENOSA GAS COMERCIALIZADORA, principalmente activa en el mercado industrial, controlada conjuntamente, en la actualidad al 50%, por GAS NATURAL FENOSA y ENI) se ha mantenido como sociedad independiente, de conformidad con la Resolución de la CNC de febrero de 2009 que autorizó la operación con condiciones.

En el segmento de consumidores industriales (que no incluye el suministro a centrales de ciclo combinado) la cuota de GAS NATURAL baja al 37,89% en 2010 tras perder un 2,4% respecto a 2009, un 2,5 % del 2009 al 2008 y un 4,85% del 2008 respecto a 2007. Le sigue ENDESA, con un 15% de cuota de mercado en 2010, y posteriormente, se encuentran UF GAS COMERCIALIZADORA, NATURGAS, CEPESA e IBERDROLA, cuyas cuotas oscilan entre el 12,4% y el 6%. El mayor crecimiento en el periodo 2007-2010 lo experimenta BP con una cuota del 4,67% (3,5% de crecimiento). Todo lo anterior se refleja en un descenso del HHI de alrededor de 730 puntos del 2007 al 2010 (desde 2.758 hasta 2.030).

En el segmento de consumidores domésticos y comerciales, conectados a redes de baja presión (grupo tarifario 3), también se ha observado la pérdida significativa de cuota por parte de GAS NATURAL. En consecuencia, el valor del HHI se redujo en unos 1600 puntos entre 2007 y 2010, quedando en 4.625. Pese a haber perdido un 12,5% respecto a 2007, GAS NATURAL mantiene una posición de dominio en 2010, con una cuota del 65,11%, como se muestra en el gráfico siguiente debido esencialmente al elevado grado de fidelización histórica de los clientes al operador incumbente en la gran mayoría de las áreas de distribución en España. Por su parte, la cuota de mercado de NATURGAS ENERGÍA, comercializadora afiliada al segundo grupo distribuidor, se mantiene relativamente estable con una cuota cercana al 10,5%. ENDESA alcanza en 2010 una cuota del 15,38%, siendo también la comercializadora con un mayor crecimiento respecto a 2007 (7,7%). La cuota de UF/UF GAS COMERCIALIZADORA desciende en 2009 porque ya no incluye las ventas de UNIÓN FENOSA COMERCIAL, que a partir de ese año se incorpora en GAS NATURAL FENOSA. La cuota de IBERDROLA es del 5,28% en 2010, lo que supone un incremento de 3,68 % respecto a 2007 y de 2,84% respecto a 2009. El resto de empresas muestran cuotas poco significativas en este sub-mercado, no llegando en ningún caso al 1%.

Gráfico 3. Evolución de las cuotas de mercado en el segmento de consumidores de gas del grupo 3



Fuente: CNE

En lo que concierne a la tasa de fidelización de los consumidores doméstico-comerciales a los grupos empresariales establecidos, se ha observado una tendencia similar a la registrada en el caso del sector eléctrico. Dicha tasa de fidelización ha ido aumentando entre 2007 y 2009, pasando del 74% al 84%, pero ha descendido hasta el 70% en 2010. Esta evolución se explica principalmente por la pérdida de cuota de GAS NATURAL FENOSA en su área de distribución.

Como reflejo de la dinámica de mercado observada, en 2010 se registró una tasa de switching total del 12%, muy por encima de la tasa del 5,6% registrada en 2009. En el caso de los consumidores domésticos se pasó del 5,5% al 12,9%. De los 870.000 cambios de suministrador realizados en 2010 (en 2009 fueron 393.446), el 44% tuvo lugar entre comercializadores de mercado libre, pertenecientes a distintos grupos empresariales y el 27% fue relacionado con el cambio de modalidad de suministro regulado a suministro libre¹⁸.

En la primera mitad del año 2011 se activaron 667.425 cambios de comercializador, más de un 34% por encima de las que se habían presentado en el primer semestre del año 2010 (496.276). Por su parte, la tasa de rechazos semestral en las solicitudes de cambio de suministrador muestra un ligero aumento (6,1% en el primer semestre de 2009, 7,9% en el primer trimestre de 2010 y 7,3% en el primer semestre de 2011).

¹⁸ Fuente: OCSUM. La tasa de *switching* total se ha calculado como el ratio entre el número total de cambios activados durante un determinado año (excluyendo los traspasos automáticos asociados a cambios regulatorios y operaciones empresariales) con respecto al número promedio de consumidores existentes durante el mismo año.

II. MEDIDAS PARA LA MEJORA DE LOS SECTORES ELECTRICO Y GASISTA

II.1. MEDIDAS ORIENTADAS A REDUCIR LOS COSTES DE CAMBIO DE SUMINISTRADOR Y DE FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE ELECCIÓN DEL CONSUMIDOR

1. Medidas relacionadas con el suministro a todos los consumidores (de especial relevancia para los consumidores domésticos)

1.1. Derechos del consumidor.

1.1.1. Establecer los derechos de los consumidores, de acuerdo con el Anexo I de las Directivas del Tercer Paquete

Tipo de actuación: modificación de la Ley del Sector Eléctrico y de la Ley del Sector de Hidrocarburos y sus desarrollos reglamentarios, que conciernen, en particular el Real Decreto 1955/2000 y el Real Decreto 1434/2002.

En líneas generales, en España la regulación sobre mercados minoristas ya contempla muchos de los aspectos incluidos en las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE. Sin embargo, considerando el elevado grado de dispersión de los derechos de los consumidores en la legislación española, y que la protección al consumidor es uno de los objetivos principales del Tercer Paquete, se propone introducir un nuevo artículo de derechos de los consumidores en relación con el suministro, de manera que se introduzcan en la Ley todos los derechos de los consumidores contemplados en el Anexo I de las Directivas.

1.1.2. Regular el contenido mínimo de las facturas para todos los consumidores

Tipo de actuación: modificación del Real Decreto 1955/2000 y del Real Decreto 1434/2002.

Un derecho clave del consumidor en relación con el suministro, que subrayan ambas Directivas del Tercer Paquete, es el del acceso a datos sobre el consumo, que sean objetivos y transparentes (considerando 47 de la Directiva de Gas y 50 de la Directiva de Electricidad). Por ello, los consumidores deben poder conocer sus datos de consumo, los precios asociados y los costes del servicio, de manera que puedan invitar a los competidores a hacer ofertas basándose en ellos. En este sentido se considera adecuado regular el contenido mínimo de las facturas que deberán remitir todos los comercializadores a sus clientes. La CNE tiene una línea de trabajo en este sentido.

1.1.3. Introducir obligaciones de los comercializadores de disponer de un servicio de atención de quejas y reclamaciones de los clientes¹⁹, poniendo a disposición de los mismos un teléfono gratuito, un número de fax y una dirección de correo electrónico, separado para comercializadores libres y de último recurso de un mismo grupo empresarial

Tipo de actuación: modificación del Real Decreto 1955/2000 y del Real Decreto 1434/2002.

Siguiendo las consideraciones del Instituto Nacional de Consumo, en sus informes sobre los anteproyectos de ley de transposición de las Directivas del Tercer Paquete, esta Comisión ha recomendado introducir nuevas obligaciones de los comercializadores en materia de atención a los clientes, de manera que sean consistentes con la Ley General para la Defensa de los Consumidores.

Asimismo, en relación con una consulta presentada por la Comunidad de Madrid, se ha detectado que la normativa sectorial vigente, si bien obliga a los comercializadores a remitir sus datos de contacto para los consumidores a la CNE y esta última debe publicar y mantener actualizado dichos datos en su página web, no requiere a las empresas que utilicen y diferencien claramente teléfonos distintos para la comercializadora de último recurso y para la(s) comercializadora(s) a mercado libre del mismo grupo. De hecho, en la práctica, algunas comercializadoras de último recurso, de gas y electricidad aportan el mismo número de atención al cliente que las comercializadoras de mercado libre de su grupo.

En aras a una mayor transparencia, parece adecuado que los comercializadores de último recurso presten una atención telefónica específica, evitando generar confusión en los consumidores en lo que concierne a quién puede suministrarles en determinadas circunstancias y a qué condiciones económicas. En este sentido se ha propuesto requerir un teléfono de atención al cliente (y otros medios de contactos) propios de cada comercializador de último recurso.

1.1.4. Introducción en las respectivas Leyes de un nuevo tipo infractor, tanto en materia de gas, como en electricidad, para sancionar el posible incumplimiento de las obligaciones de comercializadores y distribuidores en relación con el mantenimiento y correcto funcionamiento de los servicios de atención al cliente

Tipo de actuación: modificación de la Ley 54/1997 y de la Ley 34/1998.

En el marco del informe sobre la transposición de las Directivas del Tercer Paquete, la CNE ha propuesto la introducción del siguiente nuevo tipo infractor.

“El incumplimiento por parte de las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad de las obligaciones de mantenimiento y correcto funcionamiento de un servicio de atención a los consumidores, así como de las medidas de protección al

¹⁹ Además del servicio de atención al cliente, que es interno de cada compañía, las Directivas del gas y electricidad imponen la obligación de disponer de un mecanismo independiente para la resolución extrajudicial de las reclamaciones. Estos mecanismos se analizan en el apartado 4.

consumidor de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y su normativa de desarrollo”.

1.2. Cambio de suministrador

1.2.1. Regular los plazos y procedimientos de cambio de suministrador para asegurar su realización rápida y eficiente, de acuerdo con criterios de objetividad, transparencia y no discriminación

Tipo de actuación: modificación de la Ley del Sector Eléctrico y de la Ley del Sector de Hidrocarburos y sus desarrollos reglamentarios, que conciernen, en particular al Real Decreto 1955/2000 y el Real Decreto 1434/2002.

El buen funcionamiento de los procedimientos de cambio de suministrador depende en primer lugar de una definición clara, en el marco regulatorio, de las responsabilidades de cada agente. Las empresas distribuidoras juegan un papel fundamental en estos procedimientos, dado que de ellas depende la verificación de la viabilidad técnica de una determinada solicitud de cambio de suministrador, así como la realización de la lectura de cierre, de posibles intervenciones en las instalaciones del consumidor y, finalmente, de la activación del cambio solicitado. Por su parte, corresponde a los comercializadores, como interlocutores principales del consumidor, iniciar el proceso de cambio a la mayor brevedad posible, una vez acordado el suministro con el cliente, así como aportar toda la información y colaboración necesaria al distribuidor.

Dado el grado elevado de integración vertical entre distribución y comercialización de los principales grupos empresariales energéticos, es especialmente necesario asegurar la máxima neutralidad de los distribuidores en el desempeño de las actuaciones relacionadas con el cambio de suministrador. Además, los flujos de información entre comercializadores y distribuidores deben realizarse según formatos electrónicos y homogéneos, para garantizar la eficiencia y rapidez de los procedimientos de cambio.

En la actualidad los procesos operativos de cambio de suministrador y modificaciones contractuales, con el detalle de flujogramas, plazo y formatos de intercambio de información entre distribuidores y comercializadores, se basan en parte en la regulación vigente y en parte en prácticas consensuadas entre los agentes, no teniendo rango normativo. Las consultas y quejas analizadas por esta Comisión hasta la fecha indican que dichos procedimientos no siempre funcionan, en la práctica, de manera rápida y eficiente.

Asimismo, se requiere una reforma que unifique muchas normas dispersas²⁰, con asimetrías no siempre comprensibles entre gas y electricidad, y se adapte al nuevo marco regulatorio, particularmente en lo que se refiere a la desaparición del suministro regulado por parte de los distribuidores y al papel de los comercializadores de último recurso.

²⁰ En lo que concierne al sector gasista, la regulación de referencia para el cambio de suministrador se encuentra en la Ley 34/1998, y en el Real Decreto 1434/2002, modificado por varios reales decretos sucesivos (Real Decreto 942/2005, Real Decreto 1011/2009 y Real Decreto 104/2010). En el sector eléctrico la regulación más relevante se encuentra en la Ley 54/1997, el Real Decreto 1955/2000, el Real Decreto 1435/2002, el Real Decreto 1011/2009, el Real Decreto 485/2009 y la Orden ITC/1659/2009.

La actuación propuesta consta de muchas medidas concretas de detalle. Entre las principales, se identifican las siguientes:

- Introducción de los principios generales que deben gobernar el cambio de suministrador en los Reales Decretos 1955/2000 y 1434/2002, de acuerdo con la propuesta de OCSUM aprobada por la CNE. Entre los principales principios, que están en línea con el Tercer Paquete y con las recomendaciones del CEER²¹ se señalan: el del comercializador como interlocutor único del consumidor, la neutralidad del distribuidor, la gratuidad del cambio para el consumidor, etc.
- Establecer, como modificación a introducir en la LSE y en la LH, y reflejarse en los citados Reales Decretos, el cambio de suministrador en el plazo máximo de tres semanas y el envío de la liquidación de cierre en el plazo máximo de seis semanas según establecen las Directivas del Tercer Paquete.
- Especificar el alcance exacto del plazo de tres semanas en los Reales Decretos 1955/2000 y 1434/2002 (en línea con las recomendaciones de CEER sería el plazo del que dispone la distribuidora una vez entrada la solicitud del consumidor) y añadir una obligación, que actualmente no existe, para que el nuevo comercializador transmita al distribuidor la solicitud de cambio en el plazo de una semana (lo que pretende resolver muchas de las dificultades denunciadas a la CNE por los consumidores).
- Evitar que el distribuidor pueda obstaculizar de manera discrecional los cambios de suministrador, a través de la posibilidad de requerir documentación adicional al comercializador que solicita un cambio, relacionada, por ejemplo, con la conformidad del consumidor al cambio o con la verificación de la titularidad del contrato de suministro. Asimismo, debe establecerse claramente que las posibles deficiencias técnicas en las instalaciones del consumidor no sean obstáculos para efectuar el cambio. Estas modificaciones también se introducirían en los Reales Decretos 1955/2000 y 1434/2002.
- Establecer, en los Reales Decretos 1955/2000 y 1434/2002, que las comunicaciones entre distribuidores y comercializadores relacionadas con los cambios de suministrador y otras modificaciones contractuales se realicen en formato electrónico, mediante procedimientos operativos y formatos homogéneos y públicos, aprobados por Circular de la Comisión Nacional de Energía, a propuesta de la Oficina de Cambios de Suministrador. Se señala que la creación de repositorios centrales de datos para facilitar la gestión del *switching* y de las comunicaciones entre agentes es uno de los principales temas en los trabajos actuales del CEER sobre diseño de los mercados minoristas.

²¹ Véase CEER “*Guidelines of Good Practice on Retail market design, with a focus on supplier switching and billing*”, de enero de 2012.

1.2.2. Establecer tipos infractores específicos en el sector gasista en relación con determinados incumplimientos de obligaciones de comercializadores y distribuidores asociadas a los procesos de cambio de suministrador y el acceso a las bases de datos de puntos de suministro

Tipo de actuación: modificación de la Ley 34/1998 y del RD 1434/2002.

Mientras en electricidad existen tipos infractores específicos para estos incumplimientos, no existen en gas y sería necesario introducirlos.

1.3. Nuevos puntos de suministro de gas

1.3.1. Aclarar la regulación vigente sobre el inicio del suministro a particulares, introduciendo nuevas obligaciones de información y plazos para los agentes involucrados

Tipo de actuación: modificación del Real Decreto 1434/2002.

Esta propuesta pretende resolver las dificultades que se han detectado, por parte de algunas CCAA, en el inicio del suministro a particulares que se han dirigido, en primera instancia, a empresas comercializadoras. Las dificultades denunciadas afectan principalmente al sector gasista.

Para resolver estas dificultades se ha propuesto, hasta la fecha, la introducción de nuevas obligaciones para todos los comercializadores sobre la información que deben aportar a los consumidores cuando soliciten nuevas altas y sobre los plazos que deben respetar en caso de tramitar la solicitud al distribuidor en nombre de los consumidores.

Asimismo, en la CNE se encuentra actualmente en fase de tramitación un expediente informativo interno para estudiar la situación de los nuevos puntos de suministro y, sobre la base de los resultados de dicho expediente, se realizarán, en su caso, propuestas regulatorias adicionales.

1.4. Reclamaciones

Establecer un mecanismo independiente para la tramitación eficaz de reclamaciones y solución extrajudicial de conflictos

Tipo de actuación: modificación de la Ley del Sector Eléctrico y de la Ley del Sector de Hidrocarburos.

La Directivas, en su artículo 3.9 (gas) y 3.13 (electricidad), establece la obligación de los Estados miembros de garantizar la existencia de un mecanismo independiente encargado de tramitar eficazmente las reclamaciones y la solución extrajudicial de conflictos.

Adicionalmente, el Anexo 1. Medidas de protección al consumidor. Punto 1.f establece como derecho de los consumidores:

“...dispongan de procedimientos transparentes, sencillos y poco onerosos para tramitar sus reclamaciones. Concretamente, todos los consumidores tendrán

derecho a un buen nivel de servicio y de tramitación de las reclamaciones por parte del suministrador del servicio de gas. Tales procedimientos de solución extrajudicial permitirán la resolución equitativa y rápida de los litigios, preferiblemente en un plazo de tres meses, y contemplarán, cuando esté justificado, un sistema de reembolso y/o compensación. Siempre que sea posible, los procedimientos en cuestión deberán ajustarse a los principios establecidos en la Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo de 1998, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo"

En la actualidad, la formulación de las reclamaciones por parte de los consumidores se plantea en primera instancia ante las empresas suministradoras, y, en caso de insatisfacción ante la respuesta de estas últimas, ante la Administración o Institución competente. Para la modalidad de suministro de último recurso, en el que todos los conceptos están regulados, la resolución de las reclamaciones en vía administrativa le compete a las Comunidades Autónomas, mientras que las reclamaciones en el ámbito del suministro en el mercado liberalizado son resueltas por los tribunales ordinarios de justicia (salvo en lo concerniente a la tarifa de acceso, que corresponde a las CC.AA.), si bien cabe previamente, o de forma alternativa, su resolución en vía extrajudicial por los Órganos de Arbitraje, sistema al que voluntariamente pueden acogerse, si bien por lo general no se han acogido, los suministradores.

El consumidor también puede acudir a la CNE, que actúa orientando y canalizando las reclamaciones a la Institución o Administración competente en su resolución, o, en su caso, mediante la apertura de un expediente de investigación que puede concluirse con la sanción de posibles conductas anómalas por parte de las empresas

Este sistema de gestión de reclamaciones muestra una relativa ineficacia para el consumidor, al tiempo que no proporciona una información real para el ejercicio de la función reguladora y supervisora de los mercados minoristas encomendada a la CNE, ni para sus competencias en materia de protección de los consumidores.

Se consideran dos posibles propuestas de regulación de las reclamaciones, que pueden verse como complementarias:

Con carácter general, atribución de las CCAA como órgano administrativo al que pueden acudir los consumidores para la resolución de todas las reclamaciones relativas al suministro

Con el objeto de dar cumplimiento efectivo a esta provisión del Tercer Paquete, se propone, mediante norma con rango de Ley, que incluso los consumidores domésticos en mercado libre, dispongan de pleno acceso a mecanismos administrativos de resolución de reclamaciones relativas al suministro, que sean vinculantes para las empresas. Más concretamente, se propone que los órganos de consumo de las Comunidades Autónomas sean competentes para resolver, en vía administrativa, tanto las reclamaciones sobre la modalidad de suministro regulado de último recurso y, en general, cuando se refieran a conceptos regulados, como las que se refieren a los contratos en mercado libre. Cabe señalar que, en otros países europeos, como por ejemplo Reino Unido, Francia y Bélgica, se han creado las figuras de los *ombudsmen* de energía²². Se trata de entidades públicas independientes encargadas de tramitar y

²² En el Foro de Consumidores de Londres de octubre de 2011 se valoró como un progreso importante, en el marco de los mecanismos de solución extrajudicial de conflictos, la creación de estos *ombudsmen*, subrayándose la importancia de su independencia, como figuras claramente separadas de los servicios de mediación que puedan ofrecer las empresas.

resolver las reclamaciones en los sectores energéticos, cuyas potestades no dependen de la naturaleza regulada o libre de los contratos de suministros.

Complementariamente, fomentar el sistema arbitral de consumo como mecanismo de resolución de las reclamaciones de los consumidores²³

El artículo 79 de la Ley 34/1998, en su redacción dada por la Ley 12/2007 de 2 de julio, indica que se preverá reglamentariamente la posibilidad de acudir al Sistema Arbitral de Consumo para la resolución de tales reclamaciones:

2. Sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas y sin perjuicio del establecimiento por los comercializadores de sistemas propios de tramitación de reclamaciones que se ajusten a lo dispuesto en la Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo de 1998, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo, se preverá reglamentariamente la posibilidad de acudir al Sistema Arbitral de Consumo para la resolución de tales reclamaciones.²⁴

Sin embargo, esta previsión reglamentaria no ha tenido lugar hasta la fecha. La protección de los consumidores y usuarios exige que éstos dispongan de mecanismos adecuados para resolver sus reclamaciones. La utilización del Sistema Arbitral de Consumo permitiría resolver extrajudicialmente los conflictos que surjan entre los consumidores y los suministradores de gas, con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes. Por otra parte, se trata de un servicio gratuito para las partes que sólo deben costear, en determinados supuestos, la práctica de peritajes.

En concreto, se podría regular estableciendo la obligación de los comercializadores de ofrecer a sus clientes (domésticos) la posibilidad acudir a un mecanismo de resolución extrajudicial de reclamaciones que se ajuste a los principios establecidos en la Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo de 1998. De esta manera se permite al comercializador elegir entre el Sistema Arbitral de Consumo o cualquier otro sistema arbitral que cumpla con la recomendación europea.

Adicionalmente a ambas propuestas, en cualquier caso, esta Comisión considera esencial disponer de un sistema de información de quejas y reclamaciones global, en coordinación con las CCAA, con el objetivo último de realizar una supervisión efectiva de la evolución del mercado minorista, lo que es relevante para proponer medidas de liberalización en el mercado doméstico. Es esencial una coordinación con las CCAA

Recientemente se ha creado una red europea de *ombudmen* la energía, NEON (*National Energy Ombudsmen Network*).

²³ Ver el siguiente enlace: [Juntas arbitrales de consumo](#)

²⁴ El Sistema Arbitral de Consumo es el instrumento que las Administraciones Públicas ponen a disposición de los ciudadanos para resolver de modo eficaz los conflictos y reclamaciones que surgen en las relaciones de consumo, toda vez que la protección de los consumidores y usuarios exige que éstos dispongan de mecanismos adecuados para resolver sus reclamaciones.

La ley define el Sistema Arbitral de Consumo como el sistema extrajudicial de resolución de conflictos entre los consumidores y usuarios y los empresarios o profesionales a través del cual, sin formalidades especiales y con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes, se resuelven las reclamaciones de los consumidores y usuarios, siempre que el conflicto no verse sobre intoxicación, lesión o muerte o existan indicios racionales de delito.

para que la CNE disponga y analice de información del número de reclamaciones recibidas en cada sector energético (gas, electricidad, hidrocarburos líquidos), clasificadas por compañías y por tipo de problemática²⁵.

1.5. Establecimiento de puntos de información al consumidor

El artículo 3.9 de la Directiva del gas y el 3.13 de la Directiva de electricidad obligan a los Estados Miembros a garantizar a los consumidores la existencia de puntos de información a los que pueden acudir para conocer la información relativa a sus derechos, la legislación en vigor y la información sobre los mecanismos de solución de conflictos:

“... Los Estados miembros garantizarán la creación de puntos de contacto únicos para ofrecer a los consumidores toda la información necesaria relativa a sus derechos, a la legislación en vigor y a las vías de solución de conflictos de que disponen en caso de litigio. Estos puntos de contacto podrán formar parte de los puntos generales de información de los consumidores”.

En el caso de España, cabría asignar esta tarea tanto a los Organismos competentes de las Comunidades Autónomas, como a la red de Oficinas Municipales de Información al Consumidor. A este respecto, el Instituto Nacional de Consumo publica un mapa con las direcciones y teléfonos de las Comunidades Autónomas y oficinas de las OMIC a los que pueden acudir los consumidores españoles.

<http://aplicaciones.consumo-nc.es/cidoc/Consultas/dirMapas.aspx?tabla=omic>

Esta información podría complementarse con la mejora de la información a los consumidores proporcionada a través de la página web de la CNE.

2. Medidas relacionadas con el suministro a determinadas categorías de consumidores

2.1. Consumidores vulnerables y bono social

2.1.1. Definir el concepto de consumidor vulnerable, en línea con el enfoque de pobreza energética indicado por la Comisión Europea, incluyendo una aclaración de los requisitos que deba cumplir este colectivo, así como las medidas a adoptar para el mismo

Tipo de actuación: modificación con rango de Ley y desarrollo reglamentario mediante Real Decreto.

²⁵ Existen muchos trabajos realizados por CEER y por la Comisión Europea en materia de contenido y gestión de las reclamaciones. En lo que concierne al contenido de las reclamaciones, véase, por ejemplo “*ERGEG GGP on Customer Complaint Handling, Reporting and Classification*” de junio de 2010. Por su parte, la Comisión Europea (DG SANCO) está promocionando un software para facilitar el registro y la tramitación de las consultas y reclamaciones de los consumidores por parte de organismos independientes. Finalmente, cabe mencionar que existe una propuesta de Directiva Europea en fase de discusión sobre mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos.

La protección de los consumidores vulnerables se recoge en las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, pero la caracterización exacta de dichos consumidores se deja a cada Estado Miembro.

La nota interpretativa de la Comisión Europea sobre mercados minoristas aclara el objetivo de la Directiva al establecer la obligación de definir un grupo de clientes como vulnerables. Este objetivo no es otro que proteger a estos clientes de cualquier desconexión de la red de gas o de electricidad y de cortes de suministro en momentos críticos. Se cita, por ejemplo, el caso de consumidores con muy bajos ingresos en invierno. Nótese, que la figura del suministrador de último recurso se crea en la Directiva en relación con los clientes vulnerables para asegurar una protección adecuada de los mismos.

La figura de cliente vulnerable no debe confundirse con la del consumidor acogido a la tarifa de último recurso o con los servicios esenciales, ambas incluidas en nuestra normativa.

Por tanto, en España, es necesaria una definición de cliente vulnerable que abarque a la población que realmente necesita medidas de apoyo. En este sentido, la CE entiende que el número de consumidores incluidos en tal categoría debería representar una fracción reducida del mercado relevante.

La CE²⁶ reconoce la dificultad de medir el concepto de pobreza energética y analiza dos posibles formas de identificar este colectivo de consumidores:

- Aquellos con un gasto energético superior a un determinado umbral (por ejemplo, dos veces el gasto energético medio nacional)
- Aquellos consumidores con problemas de impago durante los últimos 12 meses

Ninguna de dichas medidas está exenta de problemas de medición e implementación.

2.1.2. En relación con la medida anterior, realizar un desarrollo normativo que regule la aplicación del bono social como medida de protección de los consumidores vulnerables, en función de la pobreza energética.

Tipo de actuación: desarrollo reglamentario mediante Orden Ministerial.

El artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009 crea el bono social para determinados consumidores de electricidad, acogidos a la tarifa de último recurso, que cumplan determinadas características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen por Orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio. Asimismo, indica que, a estos efectos, se establecerá un umbral referenciado a un indicador de renta per cápita familiar.

²⁶ *Commission Staff Working paper “An Energy Policy for Consumers”, Noviembre 2010.*

Se necesita por tanto un desarrollo reglamentario de lo establecido en este artículo, abandonando la definición provisional de consumidores con derecho a bono social que se está empleando en la actualidad, de acuerdo con la Disposición transitoria segunda de dicho Real Decreto-Ley. La ayuda que se introduzca no debería suponer una minoración directa de la factura por el suministro eléctrico, con objeto de que los consumidores reciban una señal de precio adecuada.

En la Unión Europea existe una gran variedad de experiencias de los distintos Estados Miembros con respecto a la tipología de medidas de protección aplicadas a los consumidores vulnerables y a la financiación de las mismas. En un documento comparativo de 2009²⁷, ERGEG ponía de manifiesto, entre otros aspectos, que, en la mayoría de los países de la UE no existía un sistema de apoyo económico específico para consumidores vulnerables de electricidad o gas, aunque existían, en todos los países sistemas de apoyo de tipo general para consumidores con dificultades económicas (por ejemplo: sistemas de beneficios sociales, con cargo a los Presupuestos del Estado o de los Gobiernos locales y, en algunos casos, sistemas financiados por las empresas²⁸). Asimismo, se señalaba la existencia, en muchos países, de medidas no-económicas de protección (por ejemplo, la prohibición de interrupción del suministro a consumidores vulnerables, especialmente en los meses de invierno).

2.2. Suministro de último recurso

Cómo se ha indicado en la introducción, se considera que lo antes posible, y cuando se dieran las condiciones necesarias, debe contemplarse la desaparición de los precios finales regulados en los mercados minoristas de gas y electricidad. Sin embargo, la evolución hacia este modelo requiere unas condiciones de funcionamiento satisfactorias de los mercados, en cuanto a estructura, disponibilidad de ofertas, procedimientos de *switching*, grado de “capacitación” y mecanismos de protección de los consumidores y supervisión efectiva por parte del regulador.

Mientras no se muestren dichas condiciones, hacia las cuales van dirigidas las medidas que se proponen en esta parte V del informe, cabe mantener las tarifas de último recurso vigentes.

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. Tanto la metodología de cálculo de la tarifa de último recurso, como el esquema general de subastas CESUR, constituyen un aspecto crítico de este diseño.

²⁷ Véase ERGEG “Status review of the definitions of vulnerable customers, default supplier and supplier of last resort” de julio 2009.

²⁸ A este respecto, cabe mencionar la reciente reforma regulatoria en Gran Bretaña (Energy Act 2010), con entrada en vigor en abril de 2011, que ha reemplazado el esquema anterior de ayudas voluntarias por parte de los comercializadores, con un esquema de ayudas obligatorio. El nuevo esquema asciende a 1,13 millones de libras, que los comercializadores deberán proporcionar, durante 4 años, a consumidores vulnerables (se estima que sean unos 2 millones y que la mayoría de las ayudas, en forma de descuentos de precios, cancelación de deudas, etc., se realizarán durante los meses de invierno).

2.2.1. Establecer los criterios y el mecanismo de designación y revisión de los comercializadores de último recurso (CUR)

Tipo de actuación: modificación a través de Real Decreto.

Como consideración general, cabe replantearse el alcance de la actividad de los CUR, tanto en gas como en electricidad, que en la actualidad puede abarcar el suministro a precio libre, exigiendo únicamente la separación contable para el suministro a los clientes a TUR. En anteriores informes²⁹ esta Comisión ya consideró que el suministro a través de CUR a precio libre no encaja en el diseño realizado de la liberalización. En consecuencia, se propuso la exclusividad e identificación del suministro a precio libre únicamente a través de la comercializadora no CUR.

En cuanto al procedimiento para la designación de los comercializadores de último recurso se considera que la mejor opción sería establecer con carácter previo los requisitos³⁰ que deben cumplir los comercializadores de último recurso y la retribución por el suministro de último recurso, reservándose el Gobierno la capacidad de designar las comercializadoras de último recurso, en caso de que ninguna opte voluntariamente a prestarlo. Los requisitos deberían establecerse esencialmente sobre la base de criterios de solvencia y, en todo caso, deberían ser similares para gas y electricidad, máxime cuando la gran mayoría de las empresas existentes que han sido designadas como comercializadoras de último recurso realizan esta función en ambos sectores, en virtud de la Disposición adicional duodécima del Real Decreto 485/2009. La autorización como comercializador de último recurso, junto con la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos necesarios, se presentaría ante el Ministerio de Energía, Industria y Turismo, que resolvería sobre la misma en dos meses

Entre las medidas concretas, que se han incluido en el Informe 34/2011, para el sector eléctrico, a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo del 5 de abril de 2011, se destacan las siguientes:

- Designación de al menos una comercializadora de último recurso por cada uno de los grupos empresariales con capacidad técnica y económica suficiente al tener a 30 de junio de 2009 un número de clientes superior a 100.000.
- Adicionalmente, posibilidad de solicitar la designación como CUR por cualquier empresa que demuestre su capacidad técnica y económica (al menos dos años en comercialización de electricidad en España, con un número de clientes superior a 100.000 en el momento de realizar su solicitud).

²⁹ Véase el “Informe 31/2010 sobre la propuesta de Real Decreto por el que se regula la venta de productos a liquidar por la diferencia de precios por determinadas instalaciones de régimen especial y la adquisición por los comercializadores de último recurso”.

³⁰ Véase “Informe 34/2011 de la CNE sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1955/2000, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica”, aprobado por el Consejo de la CNE en su sesión del 27 de octubre de 2011.

- La empresa que adquiriera la condición de comercializadora de último recurso deberá tener una separación jurídica con respecto al resto de las actividades del grupo empresarial.
- El CUR no podrá facturar otro precio distinto que no sea el precio TUR a un consumidor con derecho a TUR

2.2.2. Revisión del margen de comercialización del CUR

Tipo de actuación: Real Decreto

Dada la experiencia adquirida con el actual sistema, se propone, revisar el margen de comercialización del CUR. En particular, se propone que el coste de captación del cliente del CUR sea tratado como coste liquidable del sistema. Los costes de captación de clientes (y en particular, los costes de marketing y publicidad) tienden a ser nulos para los comercializadores de último recurso, mientras que los comercializadores libres se enfrentan a dichos costes de entrada para competir por los consumidores con derecho a TUR. En consecuencia, se propone analizar el coste de la comercialización de último recurso teniendo en cuenta una comparativa de costes para los sectores de electricidad y gas natural, de acuerdo con información auditada de los costes prudentemente incurridos en dicho servicio.

2.2.3. Modificar el esquema general de subastas CESUR: Aumentar el número de subastas CESUR de productos similares con un determinado periodo de liquidación (subastas de “productos solapados”) y valorar la posibilidad de dotar de una mayor flexibilidad al esquema general de subastas CESUR

Tipo de actuación: modificación de la Orden ITC/1601/2010 (subastas solapadas) y del Real Decreto 485/2009

Si bien se considera, tal y como se ha señalado, que el objetivo a medio plazo debe ser la desaparición de precios regulados, siempre y cuando se den unas determinadas condiciones, en cualquier caso cabe introducir ciertas mejoras sobre el esquema actual de subastas CESUR. El objetivo principal es dotar al esquema de subastas de mayor flexibilidad, para minorar una excesiva volatilidad del término del coste de la energía en la TUR.

Modificación del esquema general de subastas CESUR: subastas de productos solapados

El esquema actual de las subastas CESUR se caracteriza por la celebración de subastas trimestrales de productos trimestrales (carga base y punta) con entrega en el trimestre siguiente. Los precios de equilibrio de esta única subasta determinan, junto con los factores de apuntamiento³¹, el término del coste de la energía CEMD en la TUR, mediante una expresión matemática conocida (mecanismo de “pass-through” de precios de mercado al coste de energía de la TUR). Este esquema supone por tanto la formación del coste de la energía mediante un esquema de subastas supervisadas por la CNE. Las fechas de celebración de la subasta, periodicidad de las mismas y productos subastados determinan el esquema de “aprovisionamiento” (o cobertura) de

³¹ La metodología de determinación del factor de apuntamiento se basa en datos históricos del mismo trimestre del año anterior.

los CUR. Este esquema determina al menos en parte la variabilidad (“volatilidad”) del término del coste de la energía CEMD.

En base a la experiencia acumulada en el proceso de supervisión de las subastas CESUR, se considera que cabe flexibilizar el esquema actual de subastas CESUR. Éste supone que el término del coste de la energía (CEMD) en las Tarifas de Último Recurso (TUR) sea determinado por el precio de equilibrio de una única subasta, por lo que el esquema actual puede trasladar excesiva volatilidad a los consumidores, además de estar sujeto a un cierto “riesgo de evento³²”, que introduce un elevado factor de riesgo a los consumidores.

En otras palabras, el hecho que el término CEMD dependa de una única subasta supone, que trimestralmente el coste de la energía en la TUR se determine por la cotización, que en la fecha de la subasta tenga el contrato a plazo de energía eléctrica adquirido por los CUR en la subasta. Esta cotización dependerá a su vez, de las cotizaciones a plazo de combustibles (gas natural) en los mercados internacionales así como de los precios a plazo de energía eléctrica en los países de nuestro entorno. Variaciones trimestrales en los mercados de combustibles se trasladan, por tanto, de manera automática a las variaciones trimestrales del coste de la energía de la TUR, dado que este coste viene determinado por el resultado de una única subasta. La situación existente en los mercados a plazo de combustibles y de energía eléctrica en la fecha de la subasta tiene un efecto directo sobre el coste de la energía en la TUR para el trimestre siguiente.

Al objeto de reducir la excesiva dependencia del término trimestral CEMD respecto de la situación puntual de los mercados en la fecha de la subasta, se propone realizar subastas trimestrales de productos solapados, por ejemplo, productos trimestrales y semestrales o productos trimestrales y anuales (año móvil), al objeto de que el término CEMD venga determinado por varios precios de equilibrio de subastas celebradas en distintas fechas.

Se señala que la celebración de subastas trimestrales de productos solapados, se había señalado como una posible mejora en informes previos de supervisión de subastas CESUR. Finalmente, cabe indicar que, si bien la Orden ITC/1601/2010 (artículo 4) permite la inclusión de productos con diferentes periodos de liquidación (hasta el año), al objeto de integrar en la fórmula de la TUR el resultado de varias subastas, la normativa actual no es todo lo precisa que sería deseable, lo que genera ciertas indefiniciones y posibles interpretaciones en la aplicación de las fórmulas, especialmente en el caso de subastar productos solapados.

Por tanto, la implementación de la propuesta de mejora, consistente en mantener un esquema de subastas con periodicidad pre-determinada (por ejemplo, mantener subastas trimestrales), pero en el que se incluyeran productos adicionales a los productos trimestrales actuales (productos solapados), al objeto de suavizar, y hacer más predecible³³ la evolución del término del coste de la energía CEMD, requeriría una revisión de la Orden ITC/1601/2010.

³² Entendido como una situación en la que coincida la celebración de la única subasta que determina el término CEMD en un entorno coyuntural de mercado altamente desfavorable.

³³ Se considera asimismo que una mayor predictibilidad del término CEMD puede ser un factor que favorezca que los comercializadores libres (pertenecientes o no a grupos integrados verticalmente) puedan realizar ofertas a consumidores suministrados por los CUR.

Esta propuesta es compatible con el objetivo de medio-plazo de desaparición de precios regulados, condicionada a la existencia de unas condiciones satisfactorias en los mercados, y cabe considerarla como una mejora para dicha fase de transición.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la posibilidad de que, aún en una fase de liberalización completa, deba establecerse a efectos de supervisión una metodología de cálculo de un “indicador de aprovisionamiento” basada en precios mayoristas de energía (especialmente de precios plazo), como elemento para determinar la posible existencia de márgenes (precios) minoristas excesivos (teniendo en cuenta la evolución de los precios mayoristas).

Valorar la posibilidad de establecer un esquema flexible de subastas

De manera complementaria al esquema anterior de subastas con periodicidad pre-determinada (por ejemplo, trimestrales) de productos solapados, cabría valorar la posibilidad de establecer un esquema de determinación del coste de la energía en la TUR basado en un esquema flexible de subastas. Cabe recordar que, en el caso español, los CUR realizan voluntariamente la solicitud de compra³⁴, por tanto, una hipotética traslación del esquema anterior se realizaría sobre la solicitud de compra de los CUR (que podría realizarse anualmente con un esquema de revisión en base a modificación de previsiones).

En este sentido, a modo ilustrativo, se señala la existencia de diversas experiencias internacionales en el diseño del esquema de subastas para la determinación de precios minoristas de energía para consumidores domésticos en base a mecanismos de mercado. En este sentido, cabe indicar brevemente los esquemas actualmente vigentes en el estado de Illinois en EE.UU. (“*Illinois Power Agency*”) y el caso italiano (“*Acquirente Unico*”).

En el caso del estado de Illinois, la “*Illinois Power Agency*” (IPA) es la agencia responsable de elaborar anualmente un análisis y recomendaciones³⁵, en base a criterios de competitividad y volatilidad de precios para el consumidor final, sobre el esquema general de subastas (fecha de subasta, productos y volúmenes subastados,...) que deben desarrollar los distribuidores (comercializadores regulados). La supervisión del proceso de subastas y de los resultados es realizado también por la IPA. Este esquema anual es aprobado por el legislador. En este sentido, cabe resaltar que en este esquema el legislador realiza una aprobación anual del esquema de subastas delegando la supervisión y las decisiones de desarrollo del esquema de subastas a la agencia encargada de la supervisión (IPA).

En el caso de Italia, el “*Acquirente Unico*” (AU) es el responsable del proceso de compra o cobertura de la energía para el suministro de la demanda regulada, estableciendo un precio de transferencia conocido y regulado a los comercializadores regulados que realizan el suministro. Cabe entender que este precio de transferencia juega un papel similar al del cálculo del coste de energía de la TUR. Se señala que el

³⁴ Si bien hasta el momento, las solicitudes de compra de los CUR se han realizado por el 100% de la demanda prevista.

³⁵ Las recomendaciones se elevan anualmente al legislador para su aprobación, ver a modo ilustrativo “*2012 Procurement Plan*”, septiembre 2011, Illinois Power Agency. A modo puramente ilustrativo, actualmente, el esquema empleado, es un esquema de subastas anuales, en las que se adquiere entre el 20% y el 40% de la demanda esperada en cada uno de los meses de los tres años siguientes. El objetivo de la estrategia de compra escalonada es lograr estabilidad en los precios y por tanto riesgo de fluctuación de precios relativamente bajo..

AU persigue minimizar el coste y el riesgo³⁶ de precio asociado al suministro regulado, empleando diferentes mecanismos de mercado (subastas, participación en mercados a plazo con liquidación financiera, contratos bilaterales, contratos de importación,...). Se señala que el AU, también realiza compras en el mercado diario, dejando por tanto expuesta parte de la demanda regulada a fluctuaciones de precios en el mercado diario. Por tanto, el aspecto reseñable de la experiencia del AU es que este emplea diversos instrumentos de aprovisionamiento, sin ceñirse ex ante a un esquema anual pre-determinado.

2.2.4. Establecer modelos de contrato de suministro de último recurso (de gas y electricidad) y modelos de factura para consumidores acogidos a TUR (de gas y electricidad)

Tipo de actuación: modificación del Real Decreto 1955/2000 y del Real Decreto 1434/2002 y, en su caso, desarrollos reglamentarios correspondientes.

Debido a que el suministro a la tarifa de último recurso es una obligación de los comercializadores de último recurso, y es un servicio cuyo precio está definido por la Administración de manera única, parece adecuado el establecimiento de un modelo de contrato tipo para el mismo, por entender que las condiciones generales de dicho contrato deben ser las mismas para todos los consumidores, con independencia del CUR que el consumidor elija o al cual sea asignado. Además, desde un punto de vista operativo, este contrato tipo asegura que la tarifa de último recurso se aplique de manera homogénea a todos los consumidores, en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias.

En el caso del gas ya existe una *Propuesta de Modelo de Contrato Tipo para el Suministro de Gas a Tarifa de Último Recurso*, aprobada por el Consejo de la CNE de 26 de mayo de 2011 y enviada al Ministerio de Industria, Turismo y Energía. En el caso de la electricidad, la propuesta de modelo de contrato de último recurso se encuentra en fase de tramitación en la CNE y, hasta la fecha, se ha enviado al Ministerio de Industria, Turismo y Energía el “Informe sobre las propuestas de OCSUM de contrato ATR y Contrato Marco entre distribuidor y comercializador de energía eléctrica”, aprobado por el Consejo de la CNE de 27 de octubre de 2011.

En lo que concierne a la factura, se considera necesario regular el contenido mínimo de los contratos y facturas de todos los comercializadores, pero establecer un formato tipo de las facturas únicamente para los consumidores acogidos a TUR. Se encuentra actualmente en fase de tramitación en la CNE un modelo de factura para estos consumidores.

³⁶ Véase “*The role of Acquirente Unico in the electricity market*”, 2009. Tal y como se señala, “*Acquirente Unico (AU) deems it very interesting to have a broader range of trading instruments, with longer maturities and adequate liquidity. Indeed, to fulfil its mission, AU must secure reasonable and stable costs of procurement of electricity, making purchases and price risk hedging actions based on competitive bidding among the largest possible number of operators and over different maturities. In this regard, longer-term contracts are an important element*”. Ver asimismo, los correspondientes informes anuales (“*Bilancio d’esercizio*”) en los que se describe la cartera de aprovisionamiento empleada.

2.2.5. Establecimiento de un procedimiento de asignación automático al comercializador de último recurso de los consumidores (con y sin derecho a TUR) que se encuentren transitoriamente sin contrato

Tipo de actuación: modificación del Real Decreto 1955/2000 y del Real Decreto 1434/2002.

En aquellas circunstancias en las que un consumidor se encuentre sin contrato en vigor, por vencimiento del plazo o rescisión del mismo de acuerdo con determinadas cláusulas contractuales, y no haya concertado un contrato con un nuevo comercializador, es necesario disponer de un mecanismo de asignación automático de este consumidor a un comercializador de último recurso.

En la normativa vigente falta claridad sobre qué procedimiento deba aplicarse a un consumidor que se encuentre en esta situación. Esta situación podría aconsejar que, en la actualidad, el consumidor fuera proactivo en comunicar su situación, tanto al distribuidor como al CUR. Sin embargo, de cara a la implementación de dicho procedimiento, en aras a la protección del consumidor y en cumplimiento del papel que la normativa asigna al CUR en los casos de ausencia de contrato en vigor, se recomienda que sea el distribuidor el agente responsable de informar al CUR de la situación del consumidor³⁷.

La normativa no establece expresamente el criterio de asignación de comercializador de último recurso a un consumidor que no dispone de contrato en vigor con ningún comercializador y que tiene derecho a la TUR. En este sentido, dado que sí se regula³⁸ el CUR por defecto para los consumidores sin derecho a tarifa de último recurso, se propone que la solución sea la misma para ambos tipos de consumidores.

3. Medidas para fomentar la transparencia y la participación activa de los consumidores

3.1. Adopción de un conjunto de medidas regulatorias para fomentar la transparencia y la participación activa de los consumidores (domésticos) en el mercado

Tipo de actuación: modificación del Real Decreto 1955/2000 y del Real Decreto 1434/2002 y, en su caso, desarrollos reglamentarios correspondientes.

La participación activa de los consumidores es un elemento clave para la competencia, especialmente en un mercado, como el segmento de consumidores domésticos, caracterizado por elevados costes de entrada, que reducen la presión competitiva

³⁷ Véase “Informe 34/2011 de la CNE sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1955/2000, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica”, aprobado por el Consejo de la CNE en su sesión del 27 de octubre de 2011

³⁸ De acuerdo con los artículos 2.3 del Real Decreto 104/2010, de 5 de febrero y 3.2 del Real Decreto 485/2009 de 3 de abril, el CUR perteneciente al grupo empresarial propietario de la red en una zona de distribución, o en el caso de que no exista, el CUR con mayor cuota de mercado en la comunidad autónoma (gas) o el grupo empresarial propietario de la red al que esté conectada su zona de distribución (electricidad), deberá atender el suministro de aquéllos consumidores que, sin tener derecho a acogerse a la tarifa de último recurso, transitoriamente carezcan de un contrato de suministro en vigor con un comercializador y continúen consumiendo gas o electricidad.

potencial por el lado de la oferta, y por una concentración horizontal elevada de las empresas verticalmente integradas.

Por tanto, en este tipo de mercado se considera prioritario fomentar la proactividad de la demanda, a través de las siguientes medidas:

- Obligar a los comercializadores, a aportar una información transparente y clara en su página web sobre sus ofertas comerciales para los consumidores doméstico-comerciales (una obligación en este sentido, aunque no tan detallada como la que se indica ya existe en el sector del gas). Más específicamente, dado que la experiencia hasta la fecha con el comparador de precios de la CNE ha revelado la existencia de cierta falta de transparencia en las condiciones de ofertas, se propone introducir, entre las obligaciones previstas reglamentariamente, la siguiente:

“Proporcionar una información completa y transparente en sus ofertas comerciales, incluyendo de manera expresa y clara las cláusulas de revisión de cualquier componente del precio, el importe y obligación, en su caso, de contratar servicios adicionales, y la identificación inequívoca de los términos y períodos temporales sobre lo que se aplican los descuentos ofertados.”

- Establecer un contenido mínimo de la factura (tal y como se ha descrito anteriormente)
- En el caso de que se apreciase una dificultad creciente para el consumidor de llevar a cabo una comparación entre las ofertas disponibles, cabría obligar a los comercializadores a ofrecer un servicio básico (sólo de gas o electricidad), sin incluir servicios adicionales. Esta medida, que no implica la regulación del nivel de precio del servicio básico, pretende garantizar la disponibilidad y comparabilidad de ofertas para los consumidores, especialmente para los que tienen derecho a TUR, si en un futuro se planteara la eliminación de esta tarifa.³⁹ Ante la introducción de este tipo de medida debería en todo caso realizarse un análisis de la variedad de ofertas y comercializadores para distintos tipos de consumidores domésticos a través del comparador de precios de la CNE.
- El proceso de sustitución de los equipos de medida debería ser paralelo a la integración de los equipos sustituidos en los correspondientes sistemas de teled medida y telegestión. Se propone adelantar el plazo de la total instalación de estos equipos al 31 de diciembre de 2017. Por otra parte, una vez instalado el nuevo equipo de medida con teled medida y telegestión, e independientemente del momento que se active la función de control de potencia, no debería poder facturar ninguna cantidad en concepto de alquiler del elemento de control de potencia. Tampoco se debería poder aplicar la penalización en la facturación del término de potencia que se establece en la

³⁹ Según una consulta directa a los miembros del grupo de trabajo europeo Retailing Market Competition WG, este tipo de medida intermedia (que es una intervención regulatoria sobre la modalidad de contrato, no sobre el precio) no es habitual en los países de la Unión Europea, aún cuando parece que en Holanda se está estudiando la introducción de una obligación de ofertar un contrato estándar y OFGEM en Reino Unido ha lanzado la propuesta de obligar todos los comercializadores a realizar una oferta estándar consistente de un componente fijo (que sería establecido por OFGEM) y un componente variable (que las empresas podrían fijar libremente).

Disposición Adicional Primera de la Orden ITC 1857/2008, de 26 de junio, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2008.

- Para mejorar la gestión de la demanda, se deberá establecer desde la regulación la información que los distribuidores deben poner a disposición de los comercializadores que comercialicen a consumidores en baja tensión, en los casos en que exista equipo con telemedida, o cuando éste no exista.

3.2. Actuaciones de la CNE para fomentar la transparencia y la participación activa de los consumidores (domésticos) en el mercado

Adicionalmente a las medidas regulatorias propuestas, en el marco de la regulación existente, la CNE puede promover una mayor participación de los consumidores a través de actuaciones como las siguientes:

- Mantener y difundir el Comparador de ofertas de gas y electricidad de la CNE a organizaciones de consumidores y Comunidades Autónomas, introduciendo, en su caso, mejoras para aumentar su utilización por parte de los consumidores.
- Promover la realización de procesos de *switching* colectivo. Se trata de procesos en los cuales grupos de consumidores domésticos eligen un representante (típicamente una organización de consumidores) que se encarga de buscar/negociar ofertas en el mercado libre. Una vez seleccionada la mejor oferta (dicha selección puede incluso tomar la forma de una subasta), cada consumidor es libre de decidir si aceptarla o no. Experiencias de este tipo se han observado en Holanda⁴⁰, Bélgica y Alemania y se están planteando en Reino Unido.

II.2. MEJORAS DE SUPERVISIÓN Y COMPETENCIA

1. Medidas para facilitar la supervisión del mercado minorista por la CNE

1.1. Atribuir de forma expresa a la CNE la función de supervisión de separación de actividades y, en particular, la separación funcional

Tipo de actuación: modificación de ley.

A efectos de garantizar una capacidad efectiva de supervisar la separación de actividades prevista por la normativa vigente, se considera necesario atribuir a la CNE la facultad de dictar instrucciones relacionadas con el contenido de los códigos de conducta y disponer de la información sobre contratos intragrupo entre sociedades del mismo grupo empresarial para realizar un examen que impida posibles subsidios cruzados.

⁴⁰ En 2011, en Holanda, la organización Met de Stroom Mee registró el interés de unos 10.000 consumidores domésticos para negociar ofertas de gas y electricidad. Una vez identificada la mejor oferta, la envió a los consumidores y unos 6.600 decidieron finalmente suscribirla (se estima que el ahorro medio obtenido fue en el entorno de 300 euros per año).

1.2. Reforzar la capacidad de supervisión de la CNE sobre los precios finales aplicados en los mercados minoristas de gas y electricidad

Tipo de actuación: modificación con rango de Ley.

Se considera que en un contexto de eliminación de precios minoristas regulados la capacidad de supervisión efectiva del mercado minorista por parte de la CNE debe reforzarse.

En este sentido, y en línea con otras experiencias europeas, se considera que la CNE debe tener una mayor capacidad efectiva de supervisión del mercado minorista y, en particular, sobre los contratos ex ante. Esta supervisión de los contratos ex ante, supone una supervisión de las ofertas realizadas por los comercializadores al objeto de detectar posibles ofertas abusivas (precios excesivos) en el mercado.

A modo ilustrativo, el regulador danés⁴¹ tiene establecido un esquema de supervisión basado en el análisis de márgenes máximos, al objeto de evitar márgenes excesivos sobre precios mayoristas. Bajo este esquema, el regulador establece un margen máximo sobre precios mayoristas para un segmento minorista con menor presión competitiva. El margen máximo tiene en cuenta segmentos del mercado minorista con mayor competencia, de forma que la oferta refleja tanto el nivel de los precios mayoristas como un indicador de margen máximo en segmentos del mercado minorista con mayor nivel de competencia. Asimismo, en el caso del regulador holandés⁴² (Energiekamer) si bien las ofertas no están reguladas, existe un mecanismo de supervisión de las ofertas individuales realizadas por los comercializadores. De hecho el regulador holandés tiene potestad para imponer reducciones de precios ofertados por los comercializadores libres en el caso de que estos se consideren excesivamente elevados.

Por tanto, se considera que la CNE debe disponer de capacidad efectiva de supervisión del mercado minorista, que permita una supervisión ex ante de las ofertas comerciales, y que la CNE, en línea con otras experiencias europeas, disponga de un mecanismo que permita, en casos de ofertas excesivas, solicitar información adicional al comercializador y, en su caso, establecer un límite a dichas ofertas que se considere tengan un margen excesivo sobre precios mayoristas.

Si bien este esquema es válido tanto para las ofertas de electricidad y gas natural, debe señalarse que el desarrollo del mercado mayorista de gas natural es un elemento que también debería contribuir a una mejor capacidad de supervisión de las ofertas de gas natural en el mercado minorista.

Complementariamente a lo anterior, se propone que se habilite la CNE para tener acceso directo a la información que los agentes remiten actualmente al MINETUR sobre precios aplicables a consumidores finales de electricidad y gas, de acuerdo con lo establecido, respectivamente por la Orden ITC/606/2011 y por la Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 15 de diciembre. Esta información, que se emplea, de forma agregada a nivel nacional, para transmitirla a EUROSTAT, puede aportar una forma de contraste útil con los datos de precios que se reciben desde los agentes bajo las Circulares de gas y electricidad minoristas. En este sentido, se considera conveniente que la CNE pueda conocer los contratos de

⁴¹ Véase “2010 National Report to the European Commission. Denmark”, ERGEG.

⁴² Véase “2010 National Report of EnergieMaker to the European Commission” ERGEG.

suministro de los comercializadores, en especial contratos bilaterales, con empresas del mismo grupo industrial. Esta información permitiría asimismo a la CNE analizar y supervisar la relación entre la evolución de precios minoristas y precios mayoristas de contratos a plazo (por ejemplo, con vencimientos anuales). Este tipo de análisis permitiría dar mayor transparencia⁴³ sobre la evolución de precios minoristas.

1.3. Ampliar las competencias de la CNE para mejorar la supervisión de la CNE y de posibilidad de dar instrucciones a OCSUM y sobre los procedimientos de cambio de suministrador

Tipo de actuación: modificación de ley y del Real Decreto 1011/2009.

Como consideración de fondo de la regulación actual de OCSUM, se consideraría más adecuado que OCSUM se configurara como una entidad independiente de las empresas comercializadoras y distribuidoras a las que debe supervisar, en lugar de estar constituida como una sociedad mercantil participada por estos agentes.

En este contexto, a efectos de garantizar una mayor independencia de OCSUM y una supervisión más proactiva de la CNE se han propuesto los siguientes cambios en la regulación vigente:

- Atribuir a la CNE la capacidad de dictar instrucciones a OCSUM, encaminadas a orientar a priori el correcto desempeño de las actividades de este organismo, como modificación a introducir en la LSE y en la LSH. Si no se permitiese esta ampliación de competencias de la CNE, se propone que, por lo menos, antes del 30 de octubre de cada año, OCSUM presente para su aprobación a la Comisión Nacional de Energía, un plan de trabajo que incluya las actividades previstas para el año siguiente en cumplimiento de las funciones.
- Mejorar la representatividad y transparencia del Consejo de Administración de OCSUM, a través de una modificación de los criterios de nombramiento de los consejeros en representación de los socios minoritarios, contemplados en artículo 8 del Real Decreto 1011/2009, para garantizar la presencia en dicho consejo de comercializadores y distribuidores independientes.
- Garantizar el acceso directo incondicionado desde la CNE a todos los datos que OCSUM solicite a distribuidores y comercializadores en referencia a los cambios de suministrador, según lo indicado por el artículo 3 del Real Decreto 1011/2009. A este respecto, se propone también que la CNE pueda acceder directamente al Sistema de Información de Puntos de Suministro de los distribuidores, de gas y electricidad, cuya regulación se modificó por el Real Decreto 1011/2009. Esta información puede ser útil para contrastar la que la

⁴³ A modo ilustrativo cabe mencionar los informes públicos elaborados por Ofgem sobre la evolución de la liquidez de los mercados mayoristas y su influencia sobre el desarrollo de la competencia en el segmento minorista, véase, “*GB wholesale electricity market liquidity: summer 2011 assessment*”, junio 2011), así como los informes de seguimiento de la relación entre precios mayoristas a plazo y precios minoristas de electricidad (ver “*Electricity and gas supply market report*”, diciembre 2011, Ofgem. En este mismo sentido, de supervisión de la evolución de precios mayoristas y precios minoristas, al objeto de estimar el comportamiento de los márgenes, en segmentos del mercado minorista con menor presión competitiva cabe destacar las citadas experiencias del regulador danés y del regulador holandés, véase los correspondientes “*National Report to the European Commission*” disponibles en el sitio web de ERGEG.

CNE recibe a través de circulares y otras fuentes en el contexto de expedientes informativos y sancionadores.

- Incorporar la obligación de remitir a la CNE informes con periodicidad anual, acerca de las posibles incidencias detectadas a nivel de cada empresa y de los mercados de gas y electricidad, con el fin de garantizar la realización efectiva por parte de OCSUM de la función de verificación del consentimiento del consumidor en los procesos de cambio de suministrador (artículo 3, función q, del Real Decreto 1011/2009).

2. Medidas para mejorar la competencia

2.1. Obligación de no crear confusión de marca entre las empresas distribuidoras y comercializadoras de un grupo integrado verticalmente

Tipo de actuación: Ley.

El derecho a la información clara de la marca, según se establece en la Directiva 2009/73/CE y en la Directiva 2009/72/CE, que obliga a los gestores de red de distribución integrados verticalmente, a no crear confusión respecto a la información y a la presentación de la marca.

Cabe señalar que a día de hoy la mayoría de las empresas españolas de gas y electricidad integradas verticalmente todavía no se han adaptado a este requisito, y mantienen un nombre e imagen de marca básicamente iguales, que puede inducir a confusión a los consumidores (éstos pueden no ser capaces de distinguir si un escrito o información ha sido enviado por una sociedad distribuidora o comercializadora).

La diferenciación de marca entre el distribuidor y el comercializador puede contribuir a clarificar responsabilidades en el tratamiento de las altas a los consumidores

Adicionalmente, a efectos de no confundir a los consumidores en relación con la empresa con la que contactan, se considera oportuno establecer la obligación de que los suministradores de último recurso tengan un medio de contacto (teléfono, e-mail, pestaña dentro de la web corporativa) diferenciado del resto de compañías comercializadoras del mismo grupo empresarial.

2.2. Realizar la transposición del Tercer Paquete en relación con la asignación a la CNE de la función de realizar, en su caso, propuesta de programas de cesión de energía, incluidas las subastas de capacidad virtual

Tipo de actuación: rango de Ley.

La Directiva 2009/72/CE (Directiva 2009/73/CE) establece en su artículo 37 (artículo 41) las obligaciones y competencias de la autoridad reguladora. En este sentido, entre las obligaciones se encuentra “*controlar el grado y la efectividad de apertura del mercado y de competencia, tanto en el mercado mayorista como minorista, incluidos los intercambios de electricidad, los precios domésticos,...*”. La Directiva dota asimismo a la autoridad reguladora de las competencias necesarias para llevar a cabo sus funciones. En este sentido el art. 37.4.b (art.41.4.b) establece entre dichas funciones “*efectuar investigaciones sobre el funcionamiento de los mercados eléctricos, y decidir e imponer cualquier medida necesaria y proporcionada para*

promover la competencia efectiva y asegurar el adecuado funcionamiento del mercado”.

Cabe señalar que el considerando 37 de la Directiva 2009/72/CE establece que *“los reguladores de la energía deben estar facultados para aprobar decisiones que vincules a las empresas eléctricas (...). Debe estarlo asimismo para decidir, independientemente de la aplicación de las normas de competencia, medidas oportunas para garantizar beneficios para el cliente mediante el fomento de la competencia efectiva necesaria para el adecuado funcionamiento del mercado interior de la electricidad. Las centrales eléctricas virtuales (...), son una de las posibles medidas para fomentar una competencia eficaz y garantizar el correcto funcionamiento del mercado.”* En un sentido similar se expresa el considerando 33 de la Directiva 2009/73/CE en el caso de los programas de cesión de gas.

Finalmente, debe señalarse que la nota interpretativa⁴⁴ de la Comisión Europea, indica explícitamente, en lo que se refiere a los poderes de investigación de las autoridades reguladoras, y en particular en lo relacionado con las medidas necesarias para promover la competencia efectiva que *“las centrales eléctricas virtuales o los programas de cesión de gas son una de las posibles medidas que pueden utilizar los reguladores para fomentar una competencia eficaz y garantizar el correcto funcionamiento del mercado”.*

Por tanto, teniendo en cuenta lo establecido en las Directivas y refrendado en las notas interpretativas de la Comisión, se propone que se realice la transposición de la Directiva, asignando a la CNE la capacidad de realizar propuesta de subastas virtuales de capacidad así como del diseño del producto subyacente, así como de programas de cesión de gas.

En el caso del desarrollo y funcionamiento de los mercados de energía eléctrica cabe recordar la importancia de la relación entre el término coste de la energía en las ofertas comerciales del mercado minorista y la evolución de los precios mayoristas, así como el nivel de competencia, liquidez y profundidad de los mercados mayoristas, especialmente en el caso del mercado mayorista a plazo. El desarrollo de la competencia en la comercialización de electricidad, especialmente en el segmento de mercado de alta tensión⁴⁵, está estrechamente relacionado con la capacidad de los nuevos entrantes de contratar energía a plazo en condiciones simétricas con respecto a las empresas incumbentes, verticalmente integradas. A este desarrollo está contribuyendo el importante aumento de los volúmenes de contratos derivados de electricidad que, desde 2007, se están negociando en los mercados a plazo OTC. En este sentido si bien el volumen de negociación total en el mercado OTC ha aumentado, el elemento de mayor relevancia para comercializadores no integrados, o para los propios consumidores industriales, es la liquidez y profundidad del mercado a plazo en el segmento de contratos anuales con vencimiento al año siguiente y años posteriores.

⁴⁴ Véase *“Interpretative note on Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity and Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas”* sobre las autoridades reguladoras.

⁴⁵ En el segmento de mercado de baja tensión la problemática tiende a ser más compleja, existiendo más obstáculos, de carácter regulatorio y estructural, al desarrollo pleno de la competencia.

En el ámbito de la consulta pública de la CNE, se ha puesto de manifiesto por los agentes entrantes la importancia de disponer de mercados a plazo suficientemente líquidos y que, en caso de realizar un nuevo programa de subastas de capacidad virtuales, éste debería estar especialmente orientado a la oferta de productos de largo plazo.

En relación con los mercados a plazo, el análisis detallado de la liquidez por tipología de contratos (especialmente en función de su horizonte de vencimiento), y el análisis de los índices de concentración globales del mercado OTC y, en particular, de los contratos con mayores vencimientos, son dos elementos relevantes⁴⁶ para analizar la existencia de posibles barreras para el desarrollo de coberturas directas por parte de los consumidores (de alta tensión) y/o para facilitar el desarrollo de nuevos agentes (con y sin activos propios de generación) que deseen desarrollar actividades de comercialización.

Por ello, y tomando en consideración las potestades que la citada Directiva atribuye a las autoridades reguladoras nacionales, se propone realizar la transposición de la Directiva en relación con la asignación a la CNE de la función de posibilidad de propuesta de las subastas de capacidad virtual y del diseño del producto subyacente.

Por simetría con el caso eléctrico, dado que la Directiva 2009/73/CE se expresa en términos similares a la Directiva 2009/72/CE, y dado el menor desarrollo del mercado mayorista de gas natural en España, se considera que debe asimismo, realizarse la transposición de la Directiva 2009/73/CE en relación a la capacidad de propuesta de la CNE de programas de cesión de gas.

⁴⁶ En este mismo sentido cabe destacar la iniciativa del regulador británico Ofgem en relación al papel de la liquidez del mercado mayorista a plazo como elemento con influencia sobre el nivel de competencia en el mercado minorista (véase “*GB wholesale electricity market liquidity: summer 2011 assessment*”, junio 2011, Ofgem; “*Electricity and gas supply market report*”, diciembre 2011 (y anteriores), Ofgem).