

# INFORME SOBRE EL DRET ALS SUBMINISTRAMENTS BÀSICS (ELECTRICITAT, AIGUA I GAS)

DESEMBRE 2014

**SÌNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



INFORME SOBRE EL  
DRET ALS  
SUBMINISTRAMENTS  
BÀSICS  
(ELECTRICITAT, AIGUA  
I GAS)

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Desembre de 2014

Informe sobre el dret als subministraments bàsics (electricitat, aigua i gas)

Maquetació: Síndic de Greuges

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Foto portada: © Síndic de Greuges de Catalunya

# ÍNDEX

<b>1. INTRODUCCIÓ I OBJECTE DE L'INFORME</b> .....	5
<b>2. EL DRET ALS SUBMINISTRAMENTS BÀSICS</b> .....	7
El reconeixement del dret als subministraments bàsics	
El panorama normatiu actual dels subministraments bàsics	
Els col·lectius especialment protegits pel Codi de consum de Catalunya	
<b>3. L'EFICIÈNCIA ENERGÈTICA DELS HABITATGES</b> .....	13
El dret a l'habitatge i als subministraments bàsics	
L'eficiència energètica als habitatges	
<b>4. ALGUNES XIFRES RELLEVANTS SOBRE ELS SUBMINISTRAMENTS BÀSICS</b> .....	17
Els preus de l'electricitat i el gas a la Unió Europea	
Els components de la factura de l'electricitat i de l'aigua	
L'IVA dels subministraments bàsics a la Unió Europea	
<b>5. LA INFORMACIÓ SOBRE ELS SUBMINISTRAMENTS BÀSICS</b> .....	23
La informació sobre els preus dels subministraments bàsics	
La informació sobre els preus de l'electricitat	
La informació sobre els preus de l'aigua	
La informació sobre els preus del gas	
La informació sobre el dret de desistiment i la prohibició de subministraments no sol·licitats	
<b>6. UN MODEL DE FACTURA ESTÀNDARD CLARA I ENTENEDORA</b> .....	29
Les factures han de ser clares i entenedores	
El dret del ciutadà a rebre la factura en paper i a elegir el mitjà de pagament	
<b>7. ALGUNES CONSIDERACIONS SOBRE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES RELATIVES ALS SUBMINISTRAMENTS BÀSICS.</b> .....	33
Sobre el dèficit tarifari de l'electricitat i el gas	
Un marc normatiu estable per a la política energètica	
Alguns factors que influeixen en les polítiques públiques	
Els ajuts públics als consumidors vulnerables	
El sistema tarifari i les tarifes socials	
El necessari condicionament dels habitatges	
<b>8. LA REFERÈNCIA EUROPEA</b> .....	37
La Unió Europea i els drets dels consumidors d'energia	
Sisè Fòrum de Ciutadans Europeus per l'Energia	
NEON (Xarxa Europea d'Ombudsman de l'Energia)	
Els ombudsmen de la transició energètica	

<b>9. CONCLUSIONS, RECOMANACIONS I SUGGERIMENTS</b> .....	41
Subministraments bàsics a les persones	
Defensa dels drets de les persones	
Informació i facturació	
Exercici de la responsabilitat social de les empreses	
Atenció a les queixes i reclamacions	
Electricitat	
Aigua	
Gas	
Eficiència energètica als habitatges	
<b>ANNEX</b> .....	47
Principis generals	
Bones pràctiques	
Competència normativa de la Generalitat i de l'Administració local	
Competència normativa de l'Estat	

## 1. INTRODUCCIÓ I OBJECTE DE L'INFORME

En els darrers anys, i agreujats per la crisi econòmica, a la nostra societat hi ha hagut un increment dels problemes que moltes persones tenen a l'hora de fer front al pagament dels subministraments bàsics, produïts també en bona mesura a causa de l'increment de preus.

És per això que el Síndic ha elaborat aquest document, en què pretén analitzar diverses qüestions sobre els subministraments bàsics d'electricitat, aigua i gas, mitjançant un estudi de la situació actual, del camí seguit fins arribar-hi, i també aportar un seguit de propostes per aclarir alguns conceptes i manifestar la seva posició, especialment envers els més vulnerables. Les reflexions al voltant del que hauria de ser un dret als subministraments bàsics de les persones en relació amb serveis essencials com l'electricitat, l'aigua i el gas vol ser un element que estimuli el debat entre tots els actors per avançar en la seva plasmació en l'ordenament jurídic.

La situació que viuen alguns col·lectius, que en informes previs s'ha analitzat parcialment sota l'epígraf de "pobresa energètica", és preocupant i mereix l'atenció dels poders públics per mirar de capgirar-la i impedir un empitjorament que podria afectar la qualitat

de vida, la dignitat i la salut de les persones, i alhora evitar que augmenti el nombre de persones afectades per situacions tan desfavorables.

Aquest treball es basa en l'estudi de les resolucions prèvies del Síndic en l'àmbit de la pobresa energètica i dels subministraments bàsics, en l'anàlisi de l'ordenament jurídic que afecta aquests darrers i en l'experiència d'entitats com a Càritas Diocesana de Barcelona, Creu Roja Catalunya, la Fundació Privada Mambré, la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya, Ecoserveis i l'Aliança contra la Pobresa Energètica, les aportacions de les quals han estat rellevants per a l'elaboració d'un treball que se centra en la realitat actual a Catalunya pel que fa als serveis de subministrament d'electricitat, gas i aigua.

Consegüentment, el document es planteja com una compilació dels principals problemes que afecten un gruix creixent de la població, i també de possibles iniciatives aplicables a curt i mitjà termini amb l'objectiu de reduir les mancances actualment existents i la vulnerabilitat a què s'enfronten moltes persones. En darrer terme, està concebut com un instrument de difusió dels drets de les persones en relació amb els subministraments bàsics i, per tant, de contribuir a un millor coneixement d'aquests drets, especialment per part de les persones més vulnerables.





## 2. EL DRET ALS SUBMINISTRAMENTS BÀSICS

### El reconeixement del dret als subministraments bàsics

Avui dia es pot afirmar de forma objectiva que per viure en societat i amb dignitat com a persona hi ha uns serveis que es poden considerar mínims, essencials, generals, universals, bàsics o indispensables. Sense pretensió de caure en nominalismes i, per tant, més enllà del fet que es puguin adjectivar de diferents maneres, cal remarcar que la societat del segle XXI té unes demandes de serveis per a la vida quotidiana que no es poden ignorar.

La nostra tradició jurídica determina que les normes jurídiques s'han d'interpretar segons el sentit propi de les paraules i la realitat social del temps en què s'han d'aplicar. Per això, aquesta institució considera que les normes jurídiques reguladores dels diferents serveis s'han d'interpretar en el sentit de fer-los efectius per a les persones que n'han de gaudir i per garantir la seva qualitat de vida.

Els serveis públics i de qualitat són elements definitoris del model de societat i d'estat de què s'ha dotat la societat, i així ho reflecteixen les normes principals que el defineixen. És el que reclama un estat social i democràtic de dret i és el que reclamen les normes superiors de l'ordenament jurídic. La Constitució proclama la dignitat de la persona com un dels fonaments de l'ordre polític i de la pau social (article 10), alhora que inclou el dret a un habitatge digne i adequat (article 47) i un manament als poders públics per a la defensa dels consumidors i dels usuaris, i per protegir amb procediments eficaços la seva seguretat, la seva salut i els seus legítims interessos econòmics (article 51).

L'Estatut d'autonomia de Catalunya determina que “totes les persones tenen dret a accedir en condicions d'igualtat als serveis públics i als serveis econòmics d'interès general i que les administracions públiques han de fixar les condicions d'accés i els estàndards de qualitat d'aquests serveis, amb independència del règim de llur prestació” (article 30). Així mateix,

l'Estatut reconeix “el dret dels consumidors i usuaris a una informació veraç i entenedora sobre les característiques i els preus dels productes i dels serveis, a un règim de garanties dels productes adquirits i dels subministraments contractats i a la protecció de llurs interessos econòmics davant conductes abusives, negligents o fraudulentament (article 28)”.

Més concretament, el legislador estatal, per mitjà de l'article 9 del Text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris (Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre), ha establert que “els poders públics han de protegir prioritàriament els drets dels consumidors i usuaris quan guardin relació directa amb béns o serveis d'ús o consum comú, ordinari i generalitzat”.

Però, a més, en el cas de Catalunya, el legislador ha anat més enllà en establir quins són els serveis que es consideren necessaris per a la vida quotidiana. Així, el Codi de consum de Catalunya (Llei 22/2010, de 20 de juliol) defineix els serveis bàsics com els serveis de caràcter essencial i necessaris per a la vida quotidiana o que tenen un ús generalitzat entre les persones consumidores, entre les quals s'inclouen els subministraments (aigua, electricitat, gas), els transports, els mitjans audiovisuals de radiodifusió i de televisió, els de comunicacions, els assistencials i sanitaris, i els financers i d'assegurances (article 251-2).

En aquest àmbit, cal també fer una referència a la Declaració Universal dels Drets Humans Emergents (DUDHE),<sup>1</sup> un instrument programàtic de la societat civil internacional dirigit als actors estatals i d'altres fòrums especialitzats per a la cristallització dels drets humans en el nou mil·lenni. La DUDHE sorgeix d'un procés de discussió que té com a origen un diàleg organitzat per l'Institut de Drets Humans de Catalunya en el marc del Fòrum Universal de les Cultures Barcelona 2004 titulat “Drets humans, necessitats emergents i nous compromisos”.

Aquesta declaració inclou, en el dret a l'existència en condicions de dignitat, “el dret a la seguretat vital, que suposa el dret de tot ésser humà i tota comunitat, per a la seva supervivència, a disposar d'aigua potable i

<sup>1</sup> <http://www.idhc.org/cat/documents/Biblio/DUDHE.pdf>

sanejament, d'energia i d'una alimentació bàsica adequada, i a no patir situacions de fam. Totapersona té dret a un subministrament elèctric continu i suficient i a l'accés gratuït a aigua potable per satisfer les seves necessitats vitals bàsiques”.

En qualsevol cas, aquesta institució vol evidenciar la indiscutible vigència de noves tendències que pretenen completar, polir i millorar la definició dels drets vigents amb l'objectiu de garantir a les persones una vida digna i de qualitat.

Per això, aquesta institució, la tasca primordial de la qual és la defensa dels drets de les persones, considera essencial superar la consideració de la persona com a simple client d'una empresa subministradora per avançar cap a la consideració de la persona com a titular d'un dret subjectiu als subministraments bàsics a un preu assequible i dins d'uns paràmetres de consum bàsics, essencials o no sumptuaris.

Així, i com un primer estadi en el reconeixement d'un dret als subministraments bàsics, cal posar el focus en el vessant assistencial o de prestació que se'n deriva. L'ordenament jurídic ha de reconèixer com a titulars del dret als subministraments bàsics totes les persones que compleixin els requisits per ser definides com a consumidores vulnerables, segons els paràmetres que estableixi la normativa per a cadascun dels serveis, inclosos els paràmetres relatius al consum.

Com s'ha assenyalat, la dignitat de la persona implica que tothom ha de poder

gaudir dels subministraments bàsics a un preu assequible sempre que el seu consum estigui dins d'uns paràmetres de consum que siguin bàsics, essencials o no sumptuaris. I aquest dret als subministraments bàsics a un preu assequible també s'ha de reconèixer a les persones que no compleixen les condicions de vulnerabilitat a què s'ha fet referència anteriorment.

Més enllà d'aquests límits, i sens perjudici de la garantia del subministrament, els sistemes tarifaris haurien de fomentar l'estalvi i l'eficiència energètica, penalitzar el malbaratament de recursos escassos i traslladar als consums excessius o sumptuaris el cost dels subministraments bàsics dels consumidors vulnerables.

En essència, es proposa una construcció del dret als subministraments bàsics de manera acumulativa, de baix cap a dalt: un primer esglaó de reconeixement d'aquest dret a totes les persones vulnerables comportaria la garantia del subministrament dins d'uns paràmetres de consum bàsics i a un preu social; un segon esglaó garantiria el dret al subministrament a totes les persones que no són definides com a vulnerables, però que tenen dret a pagar uns preus assequibles per uns serveis bàsics sempre que el consum no es pugui considerar excessiu o sumptuari; i, finalment, en un tercer esglaó, sens perjudici de la garantia del subministrament dels serveis, el preu del servei comportaria assumir –entre altres possibles factors– el cost dels subministraments bàsics a les persones en situació de vulnerabilitat, tal com es visualitza en la taula-resum següent:

1	Consum bàsic (persones en situació de vulnerabilitat)	Accés mínim i garantit als subministraments bàsics	Preu o tarifes socials
2	Consum estàndard	Accés garantit als subministraments bàsics	Preu o tarifes assequibles
3	Consum excessiu o sumptuari	Accés als subministraments bàsics	Preu o tarifa que, entre d'altres, assumeix el cost de les tarifes socials

## El panorama normatiu actual dels subministraments bàsics

A continuació, es fa una referència a cadascun dels subministraments bàsics que són objecte d'aquest informe, amb la finalitat de posar en relleu els preceptes de les respectives normatives que recullen les seves característiques d'essencialitat o d'imprescindibilitat per a la vida quotidiana.

Tanmateix, i com es podrà apreciar, encara s'està lluny del reconeixement normatiu, tant en l'àmbit català o espanyol com internacional, d'un dret subjectiu al subministrament amb relació als serveis que s'esmenten a continuació, ja que, certament, la normativa no és gens agosarada en aquest sentit.

### Electricitat

El preàmbul de la Llei del sector elèctric (Llei 24/2013, de 26 de desembre) assenyala que “el subministrament d'energia elèctrica constitueix un servei d'interès econòmic general, ja que l'activitat econòmica i humana no es pot entendre avui dia sense la seva existència”. Ara bé, no hi ha cap menció de la consideració de l'electricitat com a servei bàsic o essencial per a la vida quotidiana.

Les úniques mencions que s'hi acosten són les referides al bo social, que es considera obligació de servei públic segons el que disposa la normativa europea, i així ho recull l'article 45 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, i als subministraments essencials enumerats en l'article 52.4 de la Llei i per als quals no es pot suspendre en cap cas el subministrament d'energia elèctrica, és a dir, enllumenat públic, subministrament d'aigua per a consum humà, instal·lacions de defensa nacional i de les forces i els cossos de seguretat, bombers i protecció civil, centres penitenciaris, hospitals, serveis funeraris i transports de servei públic. També s'afegeix a aquesta llista la prohibició de la interrupció dels “subministraments d'àmbit domèstic en els quals hi hagi constància documental formalitzada per personal mèdic que el subministrament d'energia elèctrica és imprescindible per a l'alimentació d'un equip mèdic que sigui indispensable per mantenir amb vida una persona”, i sempre que sigui a la

residència habitual de les persones físiques que es trobin en aquesta situació.

A més, el preàmbul del Reial decret 216/2014, de 28 de març, pel qual s'estableix la metodologia de càlcul dels preus voluntaris per al petit consumidor d'energia elèctrica i el seu règim jurídic de contractació, assenyala que “l'obligació de subministrament a preu voluntari per al petit consumidor i a tarifa d'últim recurs es configura com una obligació de servei públic”.

### Aigua

El 2010 les Nacions Unides van declarar el dret a l'aigua potable i el sanejament com un dret humà essencial per al ple gaudi de la vida i de tots els drets humans, és a dir, “el dret de tots a disposar d'aigua suficient, salubre, acceptable, accessible i assequible per a l'ús personal i domèstic.”<sup>2</sup>

Pel que fa a l'ordenament intern, tant la legislació bàsica de règim local com la legislació catalana inclouen l'abastament domiciliari d'aigua potable entre els serveis mínims que han de prestar tots els municipis.

El Text refós de la legislació en matèria d'aigües de Catalunya (Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre) disposa que “la Generalitat exerceix les seves competències en matèria d'aigües i obres hidràuliques, vetllant per l'ús sostenible, l'estalvi, la reutilització, l'optimització i l'eficiència en la gestió dels recursos hídrics, i fent possible un nivell bàsic de l'ús domèstic a un preu assequible” (article 3). A més, el mateix precepte afegeix que, amb aquesta finalitat, la Generalitat ordena la seva actuació d'acord –entre d'altres– amb el principi de “garantia d'un preu assequible per als consums domèstics de tipus familiar no sumptuaris” (article 3.1.m).

### Gas

El preàmbul de la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs, assenyala que “se suprimeix en el sector del gas la consideració de servei públic” i el legislador indica el següent: “S'estima que per exercir el conjunt de les activitats regulades en aquesta Llei no es requereix la presència i responsabilitat de

<sup>2</sup> Observació 15 (2002) del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals del Consell Econòmic i Social de les Nacions Unides (ECOSOC).

l'Estat. No obstant això, s'ha mantingut per a totes elles la consideració d'activitats d'interès general que ja recollia la Llei 34/1992, de 22 de desembre, d'ordenació del sector petroler.”

Tanmateix, cal fer notar que la mateixa Llei del sector d'hidrocarburs imposa l'obligació als distribuïdors de gas natural d'aplicar “les mesures que s'estableixin en relació amb la protecció de consumidors que tinguin la consideració d'essencials” (article 74.1.m).

El **gas butà**, font d'energia tradicionalment utilitzada en bombona de 12,5 kg per moltes persones en situació de vulnerabilitat econòmica, té un preu màxim fixat periòdicament pel Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme. Aquests preus afecten les bombones de gas butà, un gas líquid del petroli (GLP) envasat, de càrrega igual o superior a 8 kg i inferior a 20 kg, ja que, per contra, el preu és lliure per a les bombones de 6 kg o inferior (també conegudes com a “càmping gas”). La propera revisió del preu de la bombona de butà, sobre la qual també s'apliquen l'IVA i l'impost especial sobre hidrocarburs, està prevista per al mes de març de 2015.<sup>3</sup> Tot i aquesta regulació del preu, la Llei del sector d'hidrocarburs determina que la comercialització a la menuda de gasos líquids del petroli envasats es realitzarà lliurement (article 47.1).

### Els col·lectius especialment protegits pel Codi de consum de Catalunya

L'article 42.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya remarca que “els poders públics han de vetllar per la dignitat, la seguretat i la protecció integral de les persones, especialment de les més vulnerables.”

L'article 123 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya determina que “correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de consum, que inclou en tot cas:

a) La defensa dels drets dels consumidors i els usuaris, proclamats per l'article 28, i l'establiment i l'aplicació dels procediments administratius de queixa i reclamació.

a) La regulació i el foment de les associacions dels consumidors i els usuaris i llur participació en els procediments i afers que les afectin.

b) La regulació dels òrgans i els procediments de mediació en matèria de consum.

c) La formació i l'educació en el consum.

d) La regulació de la informació en matèria de consumidors i usuaris.”

D'acord amb això, l'article 111-2 del Codi de consum de Catalunya incorpora el concepte de *col·lectius especialment protegits*, que defineix en els termes següents:

“Col·lectius especialment protegits: col·lectius que, per la concurrència de determinades característiques, són especialment vulnerables pel que fa a les relacions de consum. En qualsevol cas, la protecció especial s'ha de donar tenint en compte la persona consumidora mitjana del col·lectiu en què s'integra la persona consumidora. **En particular, són col·lectius especialment protegits: els infants i els adolescents, les persones grans, les persones malaltes, les persones amb discapacitats i qualsevol altre col·lectiu en situació d'inferioritat o indefensió especials.**”

Aquesta definició es completa amb el que disposa l'article 121-3 del mateix Codi de consum de Catalunya:

“1. Els drets de les persones consumidores que afectin col·lectius especialment protegits gaudeixen d'una atenció especial i preferent per part dels poders públics, d'acord amb el que estableixen aquesta llei, les disposicions que la despleguin i la resta de l'ordenament jurídic.

2. Les persones amb discapacitat, especialment, han de tenir garantit l'accés adequat a la informació sobre els béns i serveis, i el ple exercici i el gaudi dels drets i les garanties que recull aquesta llei, de la mateixa manera que la resta de persones consumidores.”

<sup>3</sup> Ordre IET/337/2014, de 6 de març, per la qual es modifica l'Ordre IET/463/2013, de 21 de març, per la qual s'actualitza el sistema de determinació automàtica de preus màxims de venda, abans d'impostos, dels gasos líquids del petroli envasats.

Segons el mateix Codi de consum, “qualsevol òrgan o organisme de titularitat pública dependent d’una administració pública catalana que acompleixi tasques d’informació, orientació i assessorament a les persones consumidores té la consideració de servei públic de consum” i aquests serveis estan habilitats per la mateixa llei (article 126-10.1.g) per exercir, entre d’altres, la funció següent:

“Educar i formar en consum les persones consumidores, particularment els col·lectius especialment protegits, sia per mitjà d’actuacions directes sia a través dels mitjans de comunicació de titularitat pública.”

En matèria de formació en consum, el Codi de consum determina que “el Govern ha de garantir la formació contínua i permanent de les persones consumidores, amb l’impuls i el foment de la formació permanent dels joves i dels adults com a

persones consumidores, amb una atenció especial als col·lectius especialment protegits i amb necessitats específiques” (article 126-18).

Finalment, cal tenir present que el Codi de consum considera infracció molt greu la que s’hagi comès “aprofitant la situació especial de desequilibri o indefensió de determinades persones consumidores o de col·lectius especialment protegits” (article 332-4).

Per tant, doncs, en vista del que s’ha exposat, es pot afirmar que el legislador ha volgut oferir un grau de protecció extraordinari – especial i preferent, en termes de l’article 121-3.1 del Codi de consum– en qualsevol relació de consum a les persones que integren els col·lectius definits per la llei, protecció que òbviamment és aplicable quan la relació de consum es dóna en l’àmbit d’uns serveis bàsics com ara els subministraments.



### 3. L'EFICIÈNCIA ENERGÈTICA DELS HABITATGES

#### El dret a l'habitatge i als subministraments bàsics

La Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, comença la seva exposició de motius amb l'afirmació que "l'habitatge és una de les preocupacions més importants per a la ciutadania catalana" i que la llei "pretén garantir el dret a l'habitatge amb el benentès que aquest dret inclou l'entorn urbà en què s'integra" i que "hi ha connexions entre el dret a l'habitatge digne i adequat i altres drets constitucionals que no són possibles sense el primer". El dret a l'habitatge es defineix en l'article 1 de la mateixa llei com "el dret de tota persona a accedir a un habitatge digne que sigui adequat, en les diverses etapes de la vida de cadascú, a la situació familiar, econòmica i social i a la capacitat funcional".

Per tant, d'aquesta definició ja es deriva que els subministraments bàsics (electricitat, aigua i gas) constitueixen un element essencial de l'habitatge, i així ho confirma la normativa sobre condicions d'habitabilitat dels habitatges (Decret 55/2009, de 7 d'abril), quan determina que tots els habitatges han de disposar dels "serveis d'aigua freda i calenta, evacuació d'aigües i electricitat" o d'un "aparell de cocció elèctric o de gas" per a la cuina. A més, s'obliga les empreses subministradores d'energia elèctrica, aigua i gas a exigir la cèdula d'habitabilitat vigent als usuaris finals perquè aquests puguin contractar els serveis esmentats.

El dret a l'habitatge també està afectat per aquest procés de redefinició per garantir-ne l'efectivitat, atès que, perquè aquest dret sigui plenament vigent, es requereix que l'habitatge disposi dels mínims subministraments bàsics perquè la persona pugui viure amb dignitat i utilitzar-los en el seu dia a dia. El dret constitucional i estatutari a l'habitatge fa referència a un habitatge en condicions adequades i, per tant, que pugui dotar-se d'uns serveis bàsics, com ara l'aigua o l'electricitat o el gas, a uns preus que siguin raonables i assequibles per a les persones.

Tanmateix, la garantia de les condicions per poder gaudir efectivament dels serveis que defineixen l'habitatge és avui dia en mans de moltes entitats socials que ajuden les persones a pagar, en tot o en part, les factures dels subministraments d'electricitat, aigua o gas. La realitat és que el que hauria de ser responsabilitat o competència de les administracions públiques està sent assumit en bona part per la societat civil, sigui per mitjà d'entitats del tercer sector social, associacions de veïns, ONG, parròquies, etc., o de la xarxa de familiars o amics. Val a dir que els serveis socials de molts municipis també aconsegueixen una tasca molt destacable en aquest aspecte.

#### L'eficiència energètica als habitatges

Les despeses lligades al consum d'energia a les llars estan fortament determinades tant pels hàbits de les persones com per la qualitat de la construcció dels habitatges. La tendència general consisteix a lligar el concepte de benestar amb un consum energètic elevat. Però, en el fons, el que les persones volen és gaudir dels serveis que l'energia els proporciona en el moment en què els necessiten. L'objectiu, doncs, és aconseguir el màxim de serveis amb el mínim consum d'energia; és a dir, un màxim d'eficiència. Aquest nivell d'eficiència suposarà un estalvi en les factures dels subministraments.

Així, d'una banda, cal que les famílies prenguin determinades mesures d'estalvi energètic i modifiquin costums en l'ús dels aparells electrodomèstics i dels habitatges. Amb aquesta finalitat, les administracions i organitzacions de consumidors i usuaris han desenvolupat una important tasca pedagògica i d'educació en l'estalvi energètic.

D'altra banda, però, l'eficiència energètica ve marcada pels paràmetres constructius de l'habitatge. Més d'un 40% del consum final d'energia a la Unió Europea està lligat al sector residencial i terciari. En vista de l'augment del consum energètic i per reduir les emissions de gasos d'efecte hivernacle, la Directiva 2010/31/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 19 de maig de 2010, que revisa la Directiva 2002/91/CE, de

16 de desembre, referent a l'eficiència energètica dels edificis, proposa per a l'any 2020 aconseguir un 20% d'estalvi d'energia, un 20% de reducció de les emissions de CO<sup>2</sup>, el 20% de producció d'energia total amb sistemes de producció d'energies renovables. També preveu que, per al 31 de desembre de 2020, com a màxim, tots els edificis nous siguin de consum d'energia quasi nul, és a dir, edificis amb nivell d'eficiència energètica molt alt, coberta majorment per energia procedent de fonts renovables. Per als edificis nous ocupats i propietat d'autoritats públiques, aquesta data s'avança al 31 de desembre de 2018. Així mateix, els estats membres han de formular polítiques i han adoptar mesures per estimular la transformació d'edificis que es reformen, en edificis de consum d'energia quasi nul.

En aquest marc normatiu europeu, les normes d'edificació han anat incorporant criteris d'eficiència energètica i de sostenibilitat, principalment per als habitatges de nova construcció. Així, el document bàsic HE, d'estalvi d'energia, publicat en el BOE del 12 de setembre de 2013, i que forma part del Codi tècnic de l'edificació, té com a objecte establir regles i procediments que permeten complir el requisit bàsic d'estalvi d'energia. Les prescripcions que conté són aplicables a la construcció d'habitatges nous que es facin a partir de la seva entrada en vigor. Pel que fa als habitatges existents, la seva adaptació a aquests nous criteris, en la mesura que sigui possible, s'ha de dur a terme mitjançant les actuacions de rehabilitació.

De la mateixa manera, el Decret 21/2006, de 14 de febrer, pel qual es regula l'adopció de criteris ambientals i d'ecoeficiència als edificis respon a aquest criteri de sostenibilitat en el disseny, la construcció i la utilització de l'edificació. La Generalitat, mitjançant aquest decret, incideix en els usos edificatoris i fixa uns paràmetres d'ecoeficiència pel que fa a l'aigua, l'energia, els materials i els sistemes constructius i els residus. Amb aquesta finalitat, "el Decret preveu que tots els projectes d'edificació han d'integrar criteris, sistemes constructius, tecnologies i mesures que facin possible un desenvolupament sostenible del sector de l'edificació" (Preàmbul del Decret 21/2006, de 14 de febrer).

S'ha de tenir en compte, però, que a l'Estat hi ha un parc edificat de 25.208.622 d'habitatges, dels quals un 21%, 5.226.133 d'habitatges, té més de cinquanta anys i un 55%, 13.759.266 habitatges, més de trenta (Preàmbul de la Llei 8/2013, de rehabilitació, regeneració i renovació urbana). És a dir, el parc d'habitatges existent té un alt grau d'envelliment, són edificis anteriors a les condicions del Codi tècnic d'edificació i, fins i tot, es van construir sense cap mena d'exigència tèrmica (abans de la NBE-CT-79). Això fa que la problemàtica de la rehabilitació per millorar l'eficiència energètica dels edificis existents hagi de ser tractada de manera específica i amb especial atenció.

A aquest objectiu, hi respon la Llei 8/2013, de rehabilitació, regeneració i renovació urbana, anomenada Llei de les 3 R, que té com a objectius:

- Potenciar la rehabilitació d'edificis i la regeneració i renovació urbanes eliminant les barreres actuals i habilitant mecanismes que ho facin possible.
- Oferir un nou marc normatiu idoni per reconvertir i reactivar el sector.
- Fomentar la qualitat, la sostenibilitat i la competitivitat per apropar-nos al model europeu, especialment en el comportament energètic dels edificis.

També s'ha d'esmentar la Directiva europea 2002/91/CE, modificada per la Directiva 2010/31/UE, la qual imposava l'obligació de certificar l'eficiència energètica dels edificis. El Reial decret 47/2007 la va transposar a l'Estat espanyol amb relació als edificis nous. El Reial decret 235/2013 va incloure els edificis existents, respecte dels quals l'1 de juny de 2013 va entrar en vigor l'obligatorietat de disposar d'aquesta certificació per vendre o llogar un habitatge. La certificació tècnica és un mitjà d'informació sobre el comportament energètic de l'edifici o habitatge, útil per a la persona que vol comprar-lo o llogar-lo. També incorpora opcions per millorar-ne l'eficiència energètica, mitjançant les recomanacions que es fan constar en el certificat.

Tanmateix, per poder plantejar millores cal conèixer amb detall els consums i les emissions. Per obtenir aquesta informació



és indispensable la col·laboració de les companyies elèctriques.

Si bé la legislació aplicable a l'edificació regula l'eficiència energètica dels edificis i, cada cop més, va centrant la seva atenció en la rehabilitació del parc immobiliari existent, el finançament d'aquestes operacions, en moments de crisi com l'actual, es converteix en un problema. Cal tenir en compte que les llars en situació de pobresa energètica no tenen els recursos necessaris per invertir en la millora de l'eficiència dels habitatges. Per rehabilitar els edificis i els habitatges, aquestes famílies depenen del suport i dels ajuts públics. En aquest sentit, cal destacar que el Govern de la Generalitat, el 27 de maig de 2014, ha aprovat el Pla per al dret a l'habitatge, amb el qual es reinicien els ajuts a la rehabilitació. En el marc d'aquest pla s'hi preveu destinar, fins al 2016, més de 170 milions d'euros. Es prioritzen les actuacions en matèria de patologies estructurals, accessibilitat, eficiència energètica i la rehabilitació d'edificis amb patologies greus segons la Inspecció Tècnica d'Edificis (ITE).

Relacionat amb aquesta problemàtica, hem de referir-nos al "tot elèctric" en habitatges socials. Certament, en comparació amb el gas, el "tot elèctric" ofereix seguretat en l'ús domèstic, per la qual cosa és una solució idònia quan els habitatges van adreçats a determinats col·lectius, com pot ser la gent gran.

Ara bé, cal tenir en compte que per generar energia elèctrica només s'aprofita un terç de la calor que desprèn el combustible que es crema en una central generadora d'electricitat. Quan es fa servir aquesta electricitat per generar novament calor, en una cuina o mitjançant la calefacció, s'està fent una transformació innecessària. Així doncs, en els aparells que tenen com a missió generar calor (estufes, calefaccions, cuines, calderes, etc.) és més sostenible emprar un combustible (biomassa o gas, que són els més nets) i no electricitat. A més de la manca de sostenibilitat del "tot elèctric", des d'un punt de vista d'economia domèstica, les tarifes del consum elèctric són més altes que les corresponents al consum de gas. Les persones que, arran d'aquestes circumstàncies, prefereixen modificar les instal·lacions i connectar-se a la xarxa de gas han de fer front a les despeses que se'n deriven.

En aquest sentit, no s'ha d'oblidar que els habitatges socials van adreçats a les persones que no poden concórrer en el mercat lliure d'habitatges per poder satisfer el seu dret a un habitatge digne i adequat. En conseqüència, cal tenir en compte aquest paràmetre de recursos econòmics per cercar per a aquestes persones un abaratiment en els costos de servei i subministrament i de conservació i modificació d'instal·lacions.



#### 4. ALGUNES XIFRES RELLEVANTS SOBRE ELS SUBMINISTRAMENTS BÀSICS

Les dades, xifres i estadístiques relatives a l'electricitat, l'aigua i el gas són abundants, tant en els àmbits de Catalunya i Espanya com en la Unió Europea, i desbordaria l'objecte d'aquest informe recollir-ne la totalitat.

Tanmateix, cal reconèixer que algunes xifres són especialment rellevants per entendre el sentit de les consideracions que conté aquest informe i, especialment, les conclusions, les recomanacions i els suggeriments formulats. Per això, tot seguit es fa menció d'algunes d'aquestes xifres, juntament amb la citació de la font d'on s'han obtingut.

##### Els preus de l'electricitat i el gas a la Unió Europea

La Comissió Europea va fer pública, en data 22 de gener de 2014, una comunicació adreçada al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions sobre els preus i el cost de l'energia a Europa.<sup>4</sup>

Aquesta comunicació, en l'apartat de conclusions, assenyala el següent:

“En analitzar les tendències dels preus de l'energia des del 2008, es poden extreure les conclusions següents:

Els preus de l'electricitat i, el que és més important, els seus costos van continuar augmentant en general tant per a les llars com per a la indústria, malgrat la caiguda o l'estabilització dels nivells de consum. Els preus del gas van fluctuar, però no van augmentar significativament durant el període 2008-2012.

Aquest augment dels preus està causat principalment pels augments en els impostos o gravàmens i en els costos de la xarxa. L'evolució del component energia dels preus va ser desigual; en països amb una gran implantació de l'energia eòlica i solar hi ha hagut una pressió cap a avall en els preus

majoristes de l'electricitat, però no en d'altres. Els progressos assolits en el funcionament del mercat interior de l'energia haurien d'haver tingut un impacte positiu i assegurar la convergència dels preus dels mercats majoristes a tot Europa. Aquest no va ser el cas per als preus al detall, en què els sistemes de distribució de la xarxa, les polítiques energètiques i climàtiques nacionals descoordinades, els impostos, els gravàmens i la reglamentació de les tarifes de la xarxa difereixen, amb la fragmentació consegüent del mercat interior.

Les tendències de la UE oculten grans disparitats entre els estats membres i els diferents sectors de la indústria. Aquesta circumstància apunta a debilitats en el mercat interior de l'energia, amb grans diferències entre les polítiques dels estats membres sobre els costos de la xarxa i els impostos i els gravàmens.”

D'altra banda, Eurostat, l'oficina d'estadística de la Comissió Europea publica regularment dades sobre l'evolució dels preus de l'electricitat i el gas natural, tant per a ús domèstic com industrial, dels estats de la Unió Europea, i també de Noruega, Islàndia i d'altres.

En la publicació de les dades, Eurostat adverteix que el preu de l'energia a la Unió Europea depèn d'una varietat de diferents condicions d'oferta i demanda, inclosa la situació geopolítica, la diversificació de les importacions, els costos de la xarxa de transport de l'electricitat, els costos de la protecció del medi ambient, les condicions climàtiques severes que hi pugui haver en determinats estats o els nivells dels impostos especials i la fiscalitat de cada estat.

En qualsevol cas, la taula que es mostra a continuació presenta uns preus que inclouen impostos, gravàmens i IVA per als consumidors domèstics, però exclouen els impostos i gravàmens reemborsables i l'IVA per als usuaris industrials o empresarials. Aquesta taula d'Eurostat ofereix una visió general dels preus mitjans en euros per quilowatt hora d'electricitat i de gas natural per als últims tres anys (primer semestre de cada any).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0021:FIN:ES:PDF>

<sup>5</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Electricity\\_and\\_natural\\_gas\\_price\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Electricity_and_natural_gas_price_statistics)

	Preus electricitat (per kWh)						Preus gas (per kWh)					
	Ús domèstic (1)			Ús industrial (2)			Ús domèstic (3)			Ús industrial (4)		
	2012 s1	2013 s1	2014 s1	2012 s1	2013 s1	2014 s1	2012 s1	2013 s1	2014 s1	2012 s1	2013 s1	2014 s1
EU-28*	0,188	0,199	0,205	0,115	0,120	0,123	0,063	0,065	0,067	0,037	0,041	0,039
EU-27*	0,189	0,200	0,205	0,115	0,120	0,124	0,063	0,065	0,067	0,037	0,041	0,039
Àrea Euro*	0,198	0,211	0,218	0,121	0,127	0,133	0,069	0,073	0,073	0,038	0,043	0,040
Alemanya	0,260	0,292	0,298	0,128	0,143	0,159	0,064	0,066	0,068	0,037	0,048	0,045
Àustria	0,198	0,208	0,202	0,110	0,111	0,109	0,076	0,077	0,075	0,043	0,044	0,043
Bèlgica	0,233	0,217	0,210	0,108	0,108	0,109	0,069	0,066	0,066	0,035	0,040	0,032
Bulgària	0,085	0,092	0,083	0,069	0,081	0,075	0,049	0,051	0,049	0,036	0,036	0,035
Croàcia	0,121	0,137	0,131	0,090	0,095	0,096	0,038	0,047	0,046	0,043	0,046	0,042
Dinamarca	0,300	0,300	0,304	0,097	0,103	0,084	0,098	0,099	0,091	0,041	0,045	0,037
Eslovènia	0,154	0,161	0,163	0,095	0,097	0,087	0,080	0,067	0,067	0,058	0,049	0,043
Eslovàquia	0,172	0,170	0,151	0,132	0,129	0,115	0,052	0,050	0,051	0,040	0,037	0,037
Espanya*	0,219	0,223	0,225	0,121	0,122	0,125	0,066	0,073	0,075	0,036	0,039	0,037
Estònia	0,110	0,135	0,131	0,078	0,097	0,092	0,050	0,052	0,049	0,037	0,038	0,035
Finlàndia	0,155	0,158	0,156	0,076	0,075	0,073	-	-	-	0,047	0,049	0,047
França	0,139	0,147	0,159	0,095	0,096	0,096	0,064	0,068	0,070	0,039	0,041	0,039
Grècia	0,139	0,156	0,177	0,118	0,125	0,134	-	0,077	0,072	-	0,053	0,049
Hongria	0,155	0,140	0,120	0,095	0,096	0,091	0,048	0,043	0,037	0,044	0,041	0,040
Irlanda	0,216	0,230	0,241	0,132	0,136	0,134	0,061	0,065	0,068	0,038	0,042	0,041
Itàlia	0,213	0,229	0,245	0,165	0,168	0,172	0,077	0,083	0,080	0,042	0,042	0,038
Letònia	0,138	0,138	0,137	0,110	0,113	0,117	0,051	0,051	0,048	0,037	0,038	0,035
Lituània	0,126	0,137	0,133	0,114	0,123	0,117	0,051	0,060	0,056	0,045	0,044	0,041
Luxemburg	0,170	0,167	0,174	0,105	0,098	0,101	0,058	0,062	0,053	0,051	0,051	0,043
Malta	0,170	0,170	0,168	0,186	0,186	0,186	-	-	-	-	-	-
Països Baixos	0,186	0,192	0,182	0,097	0,096	0,103	0,076	0,081	0,080	0,037	0,040	0,042
Polònia	0,142	0,148	0,142	0,092	0,093	0,083	0,047	0,047	0,049	0,034	0,036	0,038
Portugal	0,199	0,208	0,218	0,114	0,115	0,116	0,074	0,084	0,093	0,040	0,042	0,043
Regne Unit	0,168	0,174	0,192	0,114	0,117	0,129	0,052	0,053	0,060	0,032	0,035	0,037
República Txeca	0,150	0,153	0,128	0,104	0,102	0,083	0,066	0,064	0,055	0,034	0,034	0,032
Romania	0,105	0,132	0,129	0,083	0,090	0,088	0,027	0,029	0,031	0,026	0,028	0,030
Suècia	0,203	0,210	0,197	0,081	0,080	0,071	0,117	0,123	0,118	0,054	0,055	0,050
Xipre	0,278	0,276	0,229	0,224	0,208	0,175	-	-	-	-	-	-

	Preus electricitat (per kWh)						Preus gas (per kWh)					
	Ús domèstic (1)			Ús industrial (2)			Ús domèstic (3)			Ús industrial (4)		
	2012 s1	2013 s1	2014 s1	2012 s1	2013 s1	2014 s1	2012 s1	2013 s1	2014 s1	2012 s1	2013 s1	2014 s1
Islàndia	0,111	0,105	0,113	-	-	-	--	-	-	-	-	-
Liechtenstein	-	-	0,153	-	-	0,138	-	-	0,072	-	-	0,061
Noruega	0,188	0,191	0,165	0,092	0,097	0,080	-	-	-	-	-	-
Montenegro	0,091	0,102	0,103	0,065	0,072	0,073	-	-	-	-	-	-
República de Macedònia	-	0,081	0,079	-	0,080	0,075	-	-	-	0,047	0,041	0,039
Sèrbia	-	0,056	0,061	-	0,057	0,051	:	0,041	0,043	:	0,038	0,037
Turquia	0,131	0,150	0,119	0,086	0,093	0,074	0,032	0,041	0,033	0,025	0,031	0,024
Albània	0,116	0,116	0,116	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bòsnia i Hercegovina	0,080	0,080	0,079	0,065	0,065	0,065	0,056	0,056	0,051	0,057	0,057	0,053
Kosovo**	-	0,056	0,055	-	0,070	0,070	-	-	-	-	-	-

Font: Eurostat

\* Dades provisionals de 2014 de l'ús domèstic de l'electricitat

\*\*Kosovo d'acord amb la Resolució 1244 del Consell de Seguretat de les Nacions Unides

(1) Consum anual: 2 500 kWh < consum < 5 000 kWh.

(2) Consum anual: 500 MWh < consum < 2 000 MWh.

(3) Consum anual: 5 600 kWh < consum < 56 000 kWh (20 - 200 GJ).

(4) Consum anual: 2 778 MWh < consum < 27 778 MWh (10 000 - 100 000 GJ).

Altres documents que aporten dades sobre els preus de l'electricitat a Espanya són els següents:

- “Análisis comparativo de los precios de la electricidad en la Unión Europea: una perspectiva española”, elaborat per Funseam-Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental.<sup>6</sup>

- “Evaluación de las tarifas eléctricas entre 1993 y 2014”, elaborat per Facua – Consumidores en Acción.<sup>7</sup>

### Els components de la factura de l'electricitat i de l'aigua

La factura del subministrament d'electricitat inclou diversos conceptes, directament lligats a l'energia consumida i a la potència contractada, a més dels impostos (IVA i impost sobre l'electricitat) i, si s'escau, del preu del lloguer dels comptadors.

El document “Contribución de las compañías que integran Unesa al desarrollo de la sociedad española”<sup>8</sup>, elaborat per

<sup>6</sup> [http://www.funseam.com/phocadownload/Informes/informe\\_funseam\\_analisis\\_comparativo\\_de\\_los\\_precios\\_de\\_la\\_electricidad\\_ue-espaa.pdf](http://www.funseam.com/phocadownload/Informes/informe_funseam_analisis_comparativo_de_los_precios_de_la_electricidad_ue-espaa.pdf)

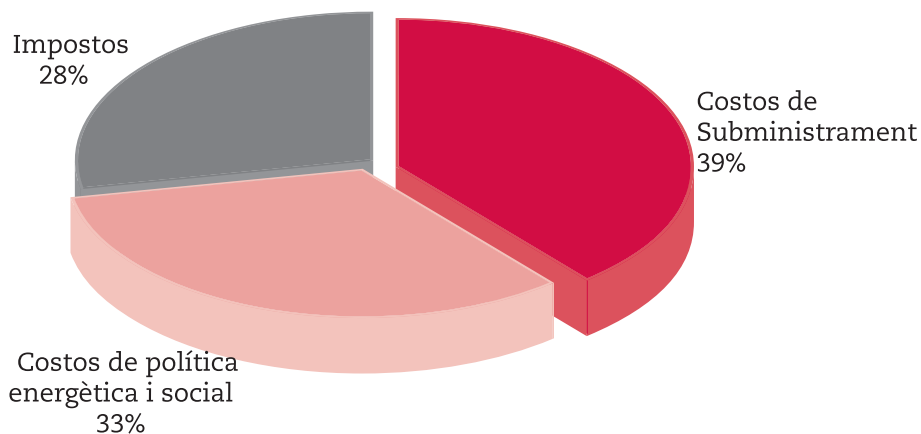
<sup>7</sup> <http://facua.org/es/documentos/evoluciontarifaselectricas1993-2013.pdf>

<sup>8</sup> <http://www.unesa.es/biblioteca/category/1-estudios?download=132:qcontribucion-de-las-companias-que-integran-unesa-al-desarrollo-de-la-sociedad-espanolaq>

Unesa- Asociación Española de la Industria Eléctrica, detalla els pes percentual dels

diversos components de la factura elèctrica en els termes següents:

### Components de la factura elèctrica 2013



Font: Unesa- Asociación Española de la Industria Eléctrica

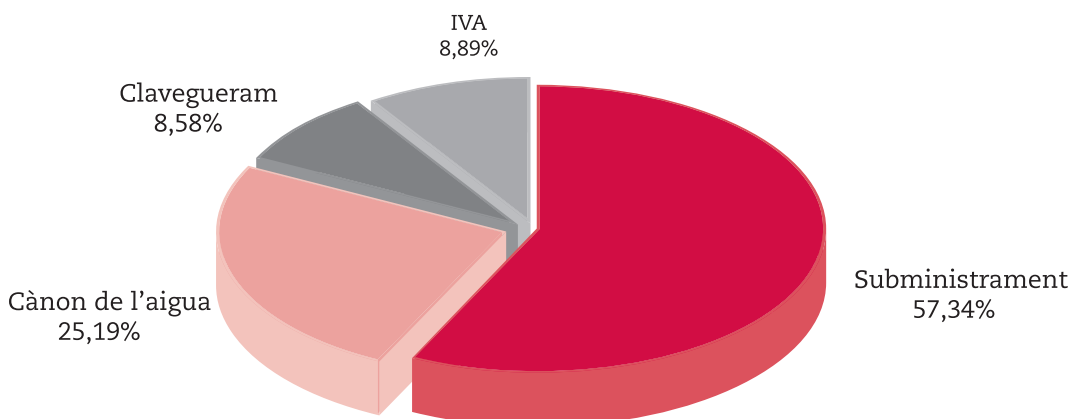
En el cas de l'aigua, l'Agència Catalana de l'Aigua ha publicat un document titulat "Estructura de la tarifa de l'aigua"<sup>9</sup> (2014), en el qual detalla la composició de la factura del subministrament d'aigua i la distribució per conceptes del preu mitjà domèstic.

consum o facturació o una part variable per blocs de consum), el cànon de l'aigua, el clavegueram i l'IVA, a banda d'altres possibles conceptes no relacionats amb el cicle de l'aigua que de vegades es cobren amb la factura del subministrament d'aigua.

Amb caràcter general, la factura de l'aigua inclou la part dedicada a la tarifa o preu del subministrament (que pot incloure una quota fixa de servei i/o un mínim de

Així, segons aquest document de l'ACA, la distribució per conceptes del preu mitjà domèstic és la següent:

### Representativitat dels conceptes



Font: ACA

<sup>9</sup> [http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/ca/tramitacions/canon\\_aigua/documents/componentes\\_factura\\_aigua.pdf](http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/ca/tramitacions/canon_aigua/documents/componentes_factura_aigua.pdf)

### L'IVA dels subministraments bàsics a la Unió Europea

El Reial decret llei 20/2012, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, va elevar els tipus impositius general i reduït de l'impost sobre el valor afegit, a fi d'aproximar els tipus de gravamen als que s'apliquen a la Unió Europea, segons indica el preàmbul de la mateixa norma.

Així, aquesta reforma impositiva, en vigor des de l'1 de setembre de 2012, va comportar, entre altres aspectes, un augment del tipus general de l'IVA del 18% al 21%, mentre que el tipus reduït va pujar del 8 al 10% i el tipus superreduït es va mantenir en el 4%.

D'acord amb això, actualment el tipus d'IVA aplicable al subministrament

d'electricitat i de gas a Espanya és del 21%, tot i que no a tots els estats de la UE és així. Hi ha tipus que van des del 5,5% per als consumidors vulnerables a França o del 6% a Bèlgica fins al 25% de Dinamarca, per posar-ne alguns exemples.

En el cas de l'aigua, el tipus vigent a Espanya és del 10%, aplicable al consum d'aigua, el clavegueram i el cànon de l'aigua, tot i que el tipus és del 21% pel que fa a altres operacions, com ara la conservació i el manteniment dels comptadors.

La següent taula elaborada per la Comissió Europea permet visualitzar en data 1 de juliol de 2014 els diferents tipus impositius de l'IVA existents a la UE amb relació a la distribució d'aigua, electricitat i gas natural:

### Taxació del subministrament de béns i la prestació de serveis als estats membres segons les categories de l'annex III de la Directiva 2006/112/CE<sup>10</sup>

Productes energètics	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	HR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
Aigua	6	20	15	25	7	20	ex 13	10	5,5	13 25	ex 23	10	5	12	21	3	27	0	6	10	8	6	24	9,5	20	24	25	0
Gas natural	21	20	21	25	19	20	13	21	20 5,5	25	13,5	10	19	21	21	6	27	18	21	20	23	23	24	22	20	24	25	5
Electricitat	6 21	20	21	25	19	20	13	21	20 5,5	25	13,5	10	19	21	21	6	27	5	21	20	23	33	24	22	20	24	25	5

0: taxa zero (exoneració amb dret de reemborsament)

ex: exonerat

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_fr.pdf)





## 5. LA INFORMACIÓ SOBRE ELS SUBMINISTRAMENTS BÀSICS

### La informació sobre els preus dels subministraments bàsics

Amb caràcter general, els deures i les obligacions d'informació al consumidor persegueixen assegurar la llibertat i la racionalitat en la decisió de contractar, és a dir, es tracta d'assegurar que el consumidor pugui fer un judici correcte tant de la conveniència econòmica com de l'oportunitat del contracte. Atès que queda afectada la decisió mateixa de contractar (o no), cal informar adequadament abans de la formalització del contracte sobre les diferents circumstàncies econòmiques i jurídiques a les quals se sotmetrà el contracte, sobre l'aptitud de l'empresa per satisfer el contracte i, fins i tot, sobre els drets legals de què gaudirà el consumidor, en particular, el dret a rescindir el contracte.

Però aquest conjunt de deures i obligacions d'informació també persegueix la protecció de la competència en el mercat, atès que ha de permetre a les persones interessades una comparació de les diferents ofertes existents.

D'acord amb això, el Text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris regula en l'article 60 la informació prèvia al contracte i, en conseqüència, detalla que "abans de contractar, l'empresari ha de posar a disposició del consumidor i usuari de manera clara i comprensible i adaptada a les circumstàncies la informació rellevant, veraç i suficient sobre les característiques essencials del contracte, en particular sobre les seves condicions jurídiques i econòmiques, i dels béns o serveis que en són objecte".

És remarcable que el legislador hagi volgut recollir expressament en la llei que aquesta obligació també és aplicable als contractes per al subministrament d'aigua, gas o electricitat (article 60.3).

Aquest mateix precepte determina que a aquests efectes és rellevant l'obligació d'informació sobre els béns o serveis i el seu preu total, "inclosos tots els impostos i taxes". Tanmateix, la llei precisa que si per la naturalesa dels béns o serveis el preu no es pot calcular raonablement amb anterioritat o està subjecte a l'elaboració d'un pressupost, cal assenyalar la forma en què es determina el preu i totes les despeses addicionals.

Ara bé, el legislador s'ha preocupat de remarcar que **"en tota informació al consumidor sobre el preu dels béns o serveis, inclosa la publicitat, s'ha d'informar del preu final complet**, desglossant, si s'escau, l'import dels increments o descomptes que siguin aplicables, de les despeses que es repercuteixin al consumidor i usuari i de les despeses addicionals per serveis accessoris, finançament o altres condicions de pagament similars".

Val a dir que amb relació als contractes a distància i als contractes formalitzats fora de l'establiment mercantil, l'article 97 del Text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris atorga un mateix nivell de protecció pel que fa a la informació precontractual que s'ha de lliurar al ciutadà.

Tota aquesta teoria general sobre la informació precontractual al consumidor es posa en dubte quan es tracta de subministraments bàsics amb relació als quals la capacitat d'elecció del consumidor és limitada o, fins i tot, nul·la. En aquest sentit, no són poques les veus que afirmen que han estat escassos els beneficis que la liberalització de l'energia elèctrica o del gas ha comportat per als consumidors. I, amb relació al subministrament d'aigua, per raons òbvies, no hi ha capacitat d'elecció possible de la companyia subministradora per part del consumidor.

Precisament per això, cal reforçar els mecanismes d'informació al consumidor i cal fer més clars i entenedors els contractes, les factures i qualsevol document relatiu al servei de què es tracti.

### La informació sobre els preus de l'electricitat<sup>11</sup>

En el cas de l'electricitat, el mecanisme de fixació del preu establert pel Reial decret 216/2014, de 28 de març, és paradigmàtic de la complexitat a la qual s'ha d'enfrontar el consumidor en la seva vida quotidiana.

Així, el nou sistema de preu voluntari per al petit consumidor (PVPC) ha canviat la manera per la qual es calcula el preu de l'energia en la factura del petit consumidor: si abans es fixava mitjançant una subhasta trimestral, el Reial decret 216/2014 determina que aquesta es facturarà a partir del preu del mercat d'electricitat.

A banda de les previsions transitòries per a la implementació d'un sistema que ja està en vigor des de l'1 d'abril de 2014, a la primera factura sota el nou sistema, s'ajustarà el preu de l'electricitat al preu real de mercat, és a dir, al preu horari resultant en el mercat elèctric, d'acord amb una formulació que calcularà Red Eléctrica de España SA (REE) i que publicarà en la seva pàgina web el dia anterior al de subministrament.<sup>12</sup>

En aquesta línia, la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC)<sup>13</sup> ha habilitat en la seva pàgina web una eina que permet als consumidors acollits al PVPC simular la seva facturació mitjançant la introducció de les dades necessàries. Això ho determina l'article 20.3 del Reial decret 216/2014, que també remet al web de la CNMC per consultar la llista de totes les empreses comercialitzadores que en les seves factures hauran d'incloure la referència a la pàgina web on es recollirà la informació relativa als requisits que han de complir els consumidors vulnerables per tenir dret a la tarifa d'últim recurs amb l'aplicació del bo social.

Més enllà de les reflexions que es poden fer sobre la complexitat intrínseca d'un sistema que factura l'electricitat a partir del preu d'aquesta en cada hora del dia, cal remarcar les limitacions d'informació i transparència per als consumidors que suposa un sistema d'informació i publicació de preus de base fonamentalment telemàtica.

Aquesta institució ha fet des de fa anys recomanacions a les administracions públiques perquè vetllin per evitar l'anomenada *bretxa digital*, amb una especial atenció als col·lectius més desfavorits. El risc de caure en situacions de discriminació per la manca d'accés a les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) és especialment elevat entre els consumidors més vulnerables, que normalment no són els que tenen accés a consultar per Internet els preus de l'energia per a l'endemà.

Si bé la incorporació de les noves tecnologies pot comportar grans oportunitats de millora en molts àmbits, alhora és un risc, ja que la bretxa digital que comporta l'extensió de les TIC pot fer créixer les desigualtats existents i també crear-ne de noves si no s'adopten les mesures de prevenció i de correcció oportunes que garanteixin l'accés universal a les TIC.<sup>14</sup>

Les alternatives al PVPC són dues: contractar el subministrament d'energia elèctrica amb qualsevol empresa comercialitzadora en el mercat lliure d'acord amb el preu i les condicions que es pactin o contractar l'electricitat a un preu fix anual, ja que la normativa obliga que les empreses comercialitzadores de referència ofereixin aquest preu fix anual com alternativa al PVPC.

Tanmateix, en el cas dels contractes d'electricitat a preu fix anual, cal tenir

<sup>11</sup> El preu varia segons si el consumidor decideix triar una comercialitzadora (fins ara anomenada comercialitzadora d'últim recurs) o si s'estima més anar al mercat lliure, en què els preus poden tenir una variabilitat més gran. Pel que fa a aquesta darrera opció, val la pena fer esment de la presència de les petites comercialitzadores (algunes operen només per Internet) i de les possibles opcions per fer una compra col·lectiva d'electricitat. És un mercat emergent que tot just està naixent i, per tant, caldrà seguir-ne de prop l'evolució.

<sup>12</sup> <http://www.esios.ree.es/web-publica/pvpc/>

<sup>13</sup> <http://comparadorofertasenergia.cnmc.es>

<sup>14</sup> Conclusions de les Jornades de Coordinació de Defensors, estatal i autonòmics, que van tenir lloc a Sevilla el 2009 sobre l'accés dels ciutadans i l'ús de les TIC, que es poden consultar a: <http://www.sindic.cat/site/uni-Files/2664/Conclusions%20jornades%20TIC%202009%20catala.pdf>

present que l'article 14.8 del Reial decret 216/2014 habilita l'empresa comercialitzadora al cobrament d'una penalització màxima d'un 5% del preu del contracte per l'energia estimada pendent de subministrament en cas que el consumidor decideixi desvincular-se del contracte abans de l'any.

Respecte d'això, cal fer notar que el legislador ha establert que "en els contractes de prestació de serveis o subministrament de productes de tracte successiu o continuat es prohibeixen les clàusules que estableixin terminis de durada excessiva o limitacions que excloguin o obstaculitzin el dret del consumidor i usuari a posar fi al contracte". Així ho determina l'article 62.3 del Text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris, que afegeix el següent:

"El consumidor pot exercir el seu dret a posar fi al contracte de la mateixa forma en què el va formalitzar, **sense cap tipus de sanció o de càrregues oneroses o desproporcionades, com ara la pèrdua de les quantitats abonades per avançat, l'abonament de quantitats per serveis no prestats efectivament**, l'execució unilateral de les clàusules penals que s'hagin fixat contractualment o la fixació d'indemnitzacions que no es corresponguin amb els danys efectivament causats."

### La informació sobre els preus de l'aigua

En el cas de l'aigua, i de forma anàloga al que succeeix en el mercat elèctric, també són rellevants els dèficits d'informació sobre el preu de la factura de l'aigua i dels seus components.

Ara bé, cal tenir present que el subministrament d'aigua és un servei de competència local i que, en conseqüència, la regulació dels drets dels consumidors d'aquest servei es fa per mitjà de les ordenances o dels reglaments locals. Això representa que, més enllà de la normativa general sobre consum, calgui tenir present l'ordenança o el reglament concret per conèixer el règim jurídic en cada cas individual, fet que –efectivament– pot generar certa incomprensió a algunes persones quan comparen el preu o les condicions de prestació d'un mateix servei entre diferents municipis.

Val a dir que la resolució del Síndic de Greuges de juny de 2012 sobre el preu de l'aigua, emesa en el marc de l'actuació d'ofici O-02582/2011, ja s'encarregava de remarcar les mancances en aquest àmbit. En concret, en aquesta resolució s'exposava el següent:

"El desconeixement del significat d'alguns dels conceptes que consten en la factura de l'aigua poden dificultar-ne la comprensió a alguns dels usuaris. Una clara comprensió de les factures ha de permetre al ciutadà planificar millor el seu consum i, alhora, detectar qualsevol possible error, que d'aquesta manera es podrà esmenar amb més facilitat i rapidesa.

Així, com a complement del que s'ha exposat en el punt anterior, el Síndic defensa la necessitat de lliurar a les persones interessades la informació suficient sobre el cost total del que implica la sol·licitud del consumidor de contractar el servei, tenint en compte que el preu n'és un element determinant.

Igualment, els prestadors del servei han de tenir present que aquesta informació s'ha de lliurar una sola vegada i de manera entenedora i completa.

Així mateix, en la informació que l'usuari rep amb relació als drets d'escomesa, el Síndic considera que s'hauria d'incloure la referència a l'acord d'aprovació dels preus i a la seva data de publicació en el diari oficial corresponent, amb l'objectiu de garantir una informació més adequada a l'usuari."

A tot això, cal sumar-hi la necessitat d'incrementar la transparència i la informació sobre la formació dels preus de l'aigua en alta (a nivell majorista) per part d'ATLL.

### La informació sobre els preus del gas

En el cas del gas, és rellevant tenir present l'article 57 bis de la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, d'hidrocarburs, sobre els drets dels consumidors en relació amb el subministrament de gas, ja que expressament recull el dret a "rebre informació transparent sobre els preus, tarifes i condicions generals aplicables a l'accés i a l'ús dels serveis de gas".

Altres drets del consumidor que recull el mateix precepte i que tenen incidència en la

informació sobre l'import del subministrament són els següents:

“Dret a tenir a la seva disposició les dades pròpies de consum.

Dret a ésser informat adequadament del consum real de gas i de les despeses corresponents.

Dret a rebre una liquidació del compte després de qualsevol canvi de subministrador de gas natural.”

El Reial decret 1434/2002, de 27 de desembre, pel qual es regulen les activitats de transport, distribució, comercialització, subministrament i procediments d'autorització d'instal·lacions de gas natural, regula l'obligació dels consumidors d'abonar els drets d'escomesa “abans de la realització de les instal·lacions necessàries per al subministrament sol·licitat (article 26.4). Aquesta norma també regula els drets d'alta i els contractes de subministrament.

### La informació sobre el dret de desistiment i la prohibició de subministraments no sol·licitats

Cal fer menció de dues novetats introduïdes en la darrera modificació efectuada en el Text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris, modificació que es va dur a terme per mitjà la Llei 3/2014, de 27 de març, per incorporar les directives de la UE en la matèria.

En primer lloc, cal fer esment de l'augment de set a catorze dies naturals del termini de què disposa el ciutadà per exercir el seu dret de desistiment, és a dir, la facultat que hom té com a persona consumidora de deixar sense efecte un contracte formalitzat, notificant-ho a l'empresari segons el termini establert, sense necessitat de justificació i sense penalització.

Es pot objectar, tanmateix, que el legislador no ha estat més garantista dels drets del consumidor, ja que podia haver establert que el còmput dels catorze dies es faria en dies hàbils en lloc de naturals.

En qualsevol cas, cal remarcar que l'article 106.6 del Text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris, estableix el següent per als subministraments bàsics:

“En cas de contractes per al subministrament d'aigua, gas, electricitat –quan no estiguen envasats per a la venda en un volum delimitat o en quantitats determinades–, o calefacció mitjançant sistemes urbans, en els quals el subministrament ja s'estava efectuant prèviament a la contractació del servei, llevat que expressament s'indiqui el contrari, s'entén l'interès del consumidor a continuar amb el subministrament del servei, i l'ha de tornar a subministrar el seu subministrador anterior. Per contra, si prèviament a la contractació del servei no s'estava efectuant el subministrament, la sol·licitud de desistiment suposa la baixa del servei.”

La rellevància del dret de desistiment i de la forma d'acreditar-ne l'exercici queda ben palesa pel fet que els annexos del Text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris inclouen un model de document d'informació al consumidor sobre el desistiment i un model de formulari de desistiment.

La segona qüestió que cal remarcar se centra en l'article 66 quater, dedicat a la prohibició de subministraments no sol·licitats pel consumidor. És significatiu que l'ordenament jurídic incorpori amb caràcter general una prohibició expressa d'aquest caràcter i que, a més, es refereixi de forma específica als subministraments d'electricitat, aigua i gas, com es pot veure a continuació:

“1. Queden prohibits la tramesa i el subministrament al consumidor i usuari de béns, d'aigua, gas o electricitat [...] o de prestació de serveis no sol·licitats per ell, quan les trameses i els subministraments esmentats incloguin una pretensió de pagament de qualsevol naturalesa.

En cas que així es faci, i sense perjudici de la infracció que això suposi, el consumidor i usuari receptor no està obligat a la seva devolució o custòdia, ni se li pot reclamar cap pagament per part de l'empresari que va enviar el bé o va subministrar el servei no sol·licitat. En aquest cas, la manca de resposta del consumidor i usuari a aquesta tramesa, subministrament o prestació de serveis no sol·licitats no es considera consentiment.

En cas de contractes per al subministrament d'aigua, gas, electricitat [...], en els quals el

subministrament ja s'estava prestant prèviament al subministrament no sol·licitat al nou subministrador, s'entén l'interès del consumidor a continuar amb el subministrament del servei amb el seu subministrador anterior, i ha de tornar a ser subministrat per aquest, qui té dret a cobrar els subministraments a l'empresa que va subministrar indegudament.”

L'article 108.4 del Text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris concreta les condicions en què el consumidor

no ha d'assumir cap despesa quan el subministrament d'electricitat, aigua o gas s'ha efectuat durant el període de desistiment.

Per tant, cal fer difusió d'aquesta prohibició i, alhora, dels drets dels consumidors amb relació als subministraments no sol·licitats, problemàtica que malauradament ocupa l'atenció del Síndic de Greuges sovint, com es va recollir en l'Informe anual al Parlament 2012, en el capítol dedicat a les altes i modificacions de contracte de subministrament no consentides.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Vegeu les pàgines 66 i següents de l'informe, que es pot consultar a la pàgina web següent: <http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=53&ui=3401&prevNode=248&month=1>



## 6. UN MODEL DE FACTURA ESTÀNDARD CLARA I ENTENEDORA

### Les factures han de ser clares i entenedores

Les factures dels subministraments bàsics han de ser clares i han de contenir informació útil. En aquest sentit, han de permetre a la persona entendre quant paga per l'electricitat, l'aigua o el gas que ha fet servir. També han de permetre al consumidor comparar els preus que paga amb d'altres ofertes de diferents subministradors, per poder canviar si no està prou satisfet amb el servei que rep. En essència, cal que les factures siguin fàcils d'entendre per al consumidor (*user-friendly*, en terminologia anglesa).

D'acord amb això, la factura ha de permetre copsar de forma ràpida i intuïtiva el que comporta el consum (kWh o m<sup>3</sup>) per al consumidor. És necessari que la informació a les persones sobre les unitats de mesura (m<sup>3</sup>, kWh, etc.) utilitzades per calcular el consum i, per tant, el preu a pagar, sigui entenedora. I, per assolir aquest objectiu, pot ser convenient posar exemples molt clars a les persones de situacions de la vida quotidiana que relacionin les unitats de mesura amb l'ús dels serveis, com ara, per exemple, el que li suposa de mitjana en kWh, metres cúbics o litres dutxar-se amb aigua calenta, escalfar un got de llet al microones o posar una rentadora o un rentaplats. Una mostra de la complexitat que hi ha en aquest punt pot ser la dificultat de moltes persones per respondre, encara que sigui de manera aproximada, a la pregunta de quin és el seu consum mensual d'electricitat, aigua o gas.

**Així mateix, la factura ha d'incloure de forma clara les dades de contacte (telèfon, adreça postal, web, etc.) del servei d'atenció al consumidor de l'empresa subministradora, i també la forma i els mitjans per presentar una reclamació contra la factura davant l'empresa o davant dels ombudsmen o mitjans de resolució alternativa de conflictes que compleixin els criteris de les directives de la Unió Europea.**

És per això que es proposa que l'Administració elabori un model de factura estàndard per a cada subministrament bàsic que reculli els elements esmentats.

### Electricitat i gas

La Comissió Europea té publicada a la seva pàgina web<sup>16</sup> un model de factura, que consta de dues pàgines. En la primera es destaquen el nom de l'empresa subministradora, la data d'expiració del contracte vigent, la tarifa de què es gaudeix i el preu unitari en euros/kWh. També es destaquen els mitjans de contacte amb l'empresa, l'import a pagar i la data límit per fer-ho, i també si hi ha alguna quantitat endarrerida. En la segona pàgina es detallen els conceptes que integren el preu, els kWh consumits (diferenciant entre consum diürn, nocturn i en caps de setmana) i, finalment, altres dades sobre l'origen de l'energia consumida o com estalviar energia.

En aquest àmbit també cal fer esment de la proposta de model de factura telemàtica, electrònica o en línia de la Comissió Europea presentada al 6è Fòrum de Ciutadans per l'Energia, que va tenir lloc a Londres el 16 i 17 de desembre de 2013.<sup>17</sup> En qualsevol cas, la factura electrònica o telemàtica ha de ser una eina a l'abast dels consumidors per reduir les despeses i controlar millor el consum energètic al seu habitatge.

En concret, a Espanya, el Reial decret 216/2014, de 28 de març, pel qual s'estableix la metodologia de càlcul dels preus voluntaris per al petit consumidor d'energia elèctrica i el seu règim jurídic de contractació, s'apunta en aquesta línia ja que faculta la Direcció General de Política Energètica i Mines del Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme a establir "el contingut mínim obligatori i un format tipus de les factures que han de remetre als consumidors els comercialitzadors de referència o d'últim recurs d'electricitat o de gas" i "els comercialitzadors del mercat lliure d'electricitat als consumidors en baixa tensió de fins a 15 kW de potència contractada no

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/citizen/my\\_rights/docs/regular\\_electricity\\_bill\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/citizen/my_rights/docs/regular_electricity_bill_en.pdf) (document en anglès)

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/citizen/my\\_rights/docs/12\\_10A4ebilling.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/citizen/my_rights/docs/12_10A4ebilling.pdf) (document en anglès)

acollits al preu voluntari per al petit consumidor”.

Cal remarcar que, tot i que aquest reial decret habilita l'Administració estatal per establir un model de factura per a l'electricitat i el gas, el Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme ha fet pública una resolució, de data 23 de maig de 2014, que fixa el contingut mínim i el model de factura únicament per a l'electricitat.<sup>18</sup>

Una factura que consta de dues pàgines, per a les quals es determina el contingut que ha de figurar en cadascuna de les seves cares (anvers i revers). Per tant, des de l'1 d'octubre de 2014 les persones titulars d'un contracte d'electricitat reben una factura amb quatre pàgines d'informació sobre –entre d'altres– el seu consum elèctric, les dades del contracte (per exemple, potència contractada, tipus de comptador i data final del contracte) i els telèfons gratuïts d'atenció al client, d'averies i urgències i de l'entitat de resolució alternativa de litigis a la qual es trobi adherida l'empresa comercialitzadora.

La Resolució ministerial de 23 de maig de 2014 determina que la CNMC publicarà a la seva pàgina web informació detallada sobre el model de factura i els seus components, i també un glossari del significat de cadascun dels termes de la factura.

Tanmateix, cal reflexionar sobre si aquest model de factura realment suposarà una millora de la informació a l'abast del consumidor i, especialment, si aquest model servirà per millorar la comprensió ciutadana sobre els preus de l'electricitat. No es pot ignorar que el reduït cos de la lletra utilitzada i la profusió de dades poden ser obstacle per assolir l'objectiu del Ministeri que aquest model de factura serveixi per augmentar la transparència i que la factura sigui una eina que faciliti als consumidors l'elecció de l'empresa comercialitzadora.

## Aigua

Les reflexions exposades prèviament per a l'electricitat i el gas es poden traslladar

igualmente al subministrament d'aigua i, en aquest sentit, entre les conclusions de la Resolució del Síndic de Greuges de juny de 2012 sobre el preu de l'aigua, emesa en el marc de l'actuació d'ofici O-02582/2011, ja es va proposar un model de factura estàndard en els termes següents:

“Seria necessària, per tant, una major clarificació del rebut o factura per garantir que la persona compregui el que paga i quin és el preu de l'aigua que consumeix. Per això, caldria valorar l'oportunitat que, des de les administracions competents, i de comú acord amb les empreses prestadores, s'impulsés un model de factura estàndard.”

### El dret del ciutadà a rebre la factura en paper i a elegir el mitjà de pagament

Amb relació a les factures cal fer esment del dret dels consumidors a rebre la factura en paper. D'acord amb això, cal tenir present que la llei condiona l'expedició de la factura electrònica al fet que l'empresa hagi obtingut prèviament el consentiment exprés del consumidor.

La sol·licitud del consentiment haurà de precisar la forma en què es procedirà a rebre la factura electrònica, i també la possibilitat que la persona que hagi donat el seu consentiment pugui revocar-lo i de quina manera podrà fer-se aquesta revocació.

En qualsevol cas, la llei determina que el dret a rebre la factura en paper no pot quedar condicionat al pagament de cap quantitat econòmica (article 63 del Text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris).

Al costat d'això, també cal referir-se al dret del ciutadà a elegir el mitjà de pagament.

Tot i que ni el Text refós de la Llei per a la defensa dels consumidors i usuaris ni el Codi de consum de Catalunya recullen expressament el dret a elegir el mitjà de pagament –com sí que ho fan les lleis sectorials de l'electricitat i el gas–, el cert és

<sup>18</sup> Resolució de 23 de maig de 2014, de la Direcció General de Política Energètica i Mines, per la qual s'estableix el contingut mínim i el model de factura d'electricitat (BOE núm. 131, de 30 de maig), <http://www.boe.es/boe/dias/2014/05/30/pdfs/BOE-A-2014-5655.pdf>.



que el legislador ha prohibit que les empreses puguin facturar als consumidors, per l'ús de determinats mitjans de pagament, càrrecs que superin el cost suportat per l'empresa per l'ús d'aquests mitjans. A més, la llei diu que correspon a l'empresa provar el compliment d'aquesta determinació (article 60 ter del Text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris).

### Electricitat

La normativa sectorial de l'electricitat és molt clara quan reconeix el dret del consumidor a escollir lliurement la modalitat de pagament en l'article 44 de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric. Aquest precepte es dedica a fer una llista dels drets i les obligacions dels consumidors amb relació als subministraments i, en aquest punt, incorpora el dret següent:

“f) Poder escollir lliurement la forma de pagament, de manera que no es produeixi cap discriminació indeguda entre consumidors. Els sistemes de pagament anticipat han de reflectir adequadament les condicions de subministrament i el consum probable.”

A més, el Reial decret 216/2014<sup>19</sup> detalla el contingut mínim que han de tenir els contractes de subministrament d'electricitat amb els comercialitzadors de referència i, entre aquest contingut mínim, s'inclou el “reconeixement del dret a l'elecció del mitjà de pagament, d'entre els comunament utilitzats en el tràfic comercial” (article 19).

### Gas

La legislació sectorial del gas també reconeix en termes similars el dret del consumidor a

escollir lliurement la modalitat de pagament. En aquest sentit, l'article 57 bis.h) de la Llei 34/1998 d'hidrocarburs estableix:

“h) Poder escollir lliurement la forma de pagament, de manera que no es produeixi cap discriminació indeguda entre consumidors. Els sistemes de pagament anticipat han de ser justos i han de reflectir adequadament el consum probable. Qualsevol diferència en les condicions ha de reflectir els costos que suposen per al proveïdor els diferents sistemes de pagament. Les condicions generals han de ser equitatives i transparents. S'han d'explicar en un llenguatge clar i comprensible i no han d'incloure obstacles no contractuals per a l'exercici dels drets dels clients, per exemple, una documentació contractual excessiva. S'han de protegir els clients contra els mètodes de venda abusius o equívocs.”

Vista la claredat de la llei a l'hora de recollir el dret d'elecció de la forma de pagament, sorprèn que una norma d'inferior rang jeràrquic com és el Reial decret 1434/2002<sup>20</sup> determini que “quan es pacti una quota fixa mensual, l'empresa distribuïdora podrà exigir una determinada forma de pagament” (article 52.3).

### Aigua

Pel que fa a l'aigua, i atès que no hi ha una norma general, caldrà consultar els reglaments o les ordenances que regulin el servei de subministrament en cada municipi. Tot i aquesta manca d'una normativa general expressa, cal tenir present que allò que estableixi la reglamentació del servei no pot contradir les disposicions de la legislació de defensa de consumidors i usuaris que s'ha detallat més amunt.

<sup>19</sup> Reial decret 216/2014, de 28 de març, pel qual s'estableix la metodologia de càlcul dels preus voluntaris per al petit consumidor d'energia elèctrica i el seu règim jurídic de contractació.

<sup>20</sup> Reial decret 1434/2002, de 27 de desembre, pel qual es regulen les activitats de transport, distribució, comercialització, subministrament i procediments d'autorització d'instal·lacions de gas natural.



## 7. ALGUNES CONSIDERACIONS SOBRE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES RELATIVES ALS SUBMINISTRAMENTS BÀSICS

### Sobre el dèficit tarifari de l'electricitat i el gas

La situació actual pel que fa als subministraments d'electricitat i gas té a veure amb el període de crisi perllongada posterior a un llarg període expansiu, que ha comportat una forta davallada de la renda i un increment dels preus dels serveis, en certs casos amb una forta correlació amb l'evolució internacional de les matèries primeres energètiques. L'altre desencadenant de la situació actual d'increment de preus és el relacionat amb la planificació energètica que es va fer durant el darrer període expansiu de l'economia, en què no es va tenir en compte la situació en el moment en què es produís un canvi de cicle econòmic, que conduiria inevitablement a un sobredimensionament de la xarxa, fonamentalment gasística i elèctrica. Durant el període expansiu, i fruit de la persistència de baixos nivells de tipus d'interès, es va endegar la construcció de grans infraestructures generadores d'energia, actualment en desús a causa de la menor demanda bàsicament a escala industrial que no permet compensar el volum d'inversions que es va fer durant l'època de bonança. En conseqüència, és necessari exigir-li al supervisor una planificació a mitjà i llarg termini en què sigui més conscient de la diversitat d'escenaris amb què es pot trobar en el futur.

Tanmateix, també hi ha altres motius, que vénen de més endarrere, també vinculats a la política energètica i concretats en les importants mancances de planificació i en situacions resoltes incorrectament. El procés generalitzat de privatitzacions i liberalitzacions iniciat els anys vuitanta va contribuir, sens dubte, a l'actual situació deficitària a què s'ha de fer front, traduïda en un increment de preus continu els darrers anys. D'altra banda, l'escàs nombre d'empreses elèctriques fa que la competència sigui molt reduïda. Aquí cal que el supervisor estigui amatent a les actuacions de les diferents empreses del sector no només per evitar que es puguin coordinar a fi de reduir l'oferta i incrementar el preu, sinó també per poder garantir un subministrament amb condicions favorables per al consumidor domèstic. En aquest sentit, cal tenir present

que durant els darrers anys el preu final dels consumidors domèstics ha augmentat més que el preu final que paguen els grans consumidors industrials.

Els diferents aspectes exposats –juntament amb altres com ara la moratòria nuclear, els ajuts al carbó intern (poc calorífic i molt profund) i a les centrals hidroelèctriques, el fort nivell d'endeutament i palanquejament de les empreses espanyoles per invertir fora, el subministrament extrapeninsular, o el canvi de política energètica el 2004 (concretat en una important expansió de la fotovoltaica i, a partir del 2010, la termosolar), que es va traduir en elevades subvencions a les energies renovables, en part seguint les regles de la UE, que els atorgaven prioritat,– certament han contribuït a engrossir el que es coneix com a *dèficit tarifari*, que no és res més que la diferència entre el cost del subministrament elèctric i la tarifa elèctrica, atès que els costos directes i indirectes de generar, transportar, distribuir i comercialitzar l'electricitat no semblen pas explicar-ho.

Darrerament també es fa referència al terme *governmental wedge*, o porció governamental, per designar aquesta diferència entre el preu final de l'electricitat i les despeses de compra d'aquesta i les activitats regulades; dit d'una altra manera, les despeses afegides al preu de l'electricitat fruit de decisions polítiques.

Un altre exemple clar d'aquestes distorsions en el preu dels subministraments bàsics el constitueix la decisió del Govern espanyol –mitjançant el Reial decret llei 13/2014, de 3 d'octubre,– de carregar en la factura del gas l'import de la indemnització de 1.350 milions d'euros que correspon a la indemnització a l'empresa Escal UGS, SL pel tancament del magatzem de gas Castor, situat a la costa mediterrània. En aquesta operació, la societat Enagás Transporte, SAU, serà titular d'un dret de cobrament per part del sistema gasista de l'import esmentat amb càrrec a la facturació per peatges d'accés i cànons del sistema gasista durant trenta anys fins a la total satisfacció de l'import.

### Un marc normatiu estable per a la política energètica

El marc legislatiu és l'eina fonamental per proporcionar a les persones la seguretat que necessiten i establir les condicions que

conduiran a l'eficiència i la sostenibilitat energètiques. Per això és fonamental que els poders públics elaborin plans energètics amb visió de llarg termini, sostenibles i que s'adaptin a les necessitats dels consumidors i es cobreixin molt especialment les dels més vulnerables. La regulació actual, tal com es deriva de les anàlisis fetes per molts experts en el sector energètic, arrossega ineficiències des de fa molts anys que, malgrat el pas del temps, no s'han solucionat, ans al contrari, s'han incrementat a mesura que la implicació de tots els actors introduïa complexitat al sistema.

En tot cas, una de les preguntes que cal plantejar és per què es va dissenyar el mercat energètic de la manera com està concebut actualment. La resposta s'ha d'anar a buscar a finals dels anys noranta amb la presència d'un important component ideològic que va dur a l'inici de la liberalització dels sectors d'electricitat i el gas, fins llavors controlats per l'Estat. Un dels objectius era afavorir la diversificació de fonts de potència i reduir la dependència de les energies fòssils. D'aleshores ençà hi ha hagut canvis, tot i que en molts casos la base roman intacta. I aquí rau un dels principals problemes, ja que un sistema dissenyat l'any 1997, amb unes tecnologies molt diferents de les actuals, no té sentit avui dia i cal canviar-lo.

Per exemple, un dels aspectes en què cal incidir són les diferents primes amb què s'ajuda sectors com el de les energies renovables, els cicles combinats, etc. Les característiques en funció de les quals es van establir de bell principi han canviat força amb el pas dels anys i les condicions socioeconòmiques són avui dia molt diferents de les inicials. Per tant, no sembla que tingui sentit que se segueixin mantenint els mateixos paràmetres de càlcul, ni tampoc que no s'hagin recalculat a mesura que s'han anat detectant ineficiències en els criteris inicials, que s'haurien d'haver corregit ja fa temps per adequar-los a les noves circumstàncies. Això afecta, per exemple, la remuneració de la part regulada del preu de l'electricitat, establerta durant un període de bonança econòmica i que es manté fins a l'actualitat sense canvis.

També val la pena destacar l'excessiva eufòria amb què es van fomentar les energies renovables, amb una certa manca de planificació del creixement, un creixement

que si hagués estat més lent i adequat ara seria més eficient en tots els sentits. Si s'haguessin anat incorporant a poc a poc al sistema, a mesura que maduraven tecnològicament, el "mix energètic" s'hauria anat reconfigurant en funció de les necessitats de cada moment. Ara bé, actualment, quan estan llestes per competir amb les tradicionals, el que no es pot fer és deixar-les caure, ja que això comporta repetir el mateix problema de seguir generant ineficiències per manca d'anàlisi a mitjà i llarg termini.

En aquest sentit, i atesa la dependència energètica del nostre país, els governs haurien d'impulsar, en el marc del disseny d'un pla energètic del futur, un debat sobre les interconnexions físiques amb la resta de la UE, pel que fa a l'electricitat i sobretot al gas, tant per rebre energia com per exportar-la en els moments amb excedent de generació.

### Alguns factors que influeixen en les polítiques públiques relatives als subministraments bàsics

Els factors que influeixen en les polítiques públiques que afecten l'electricitat, l'aigua o el gas, i per tant el seu preu i les condicions de la seva prestació, es poden agrupar en tres grans blocs a partir de les condicions del mercat, les circumstàncies personals i les condicions de la llar.

Respecte al primer, l'aspecte més important fa referència al grau de competència existent dins del mercat, afavoridor de la prestació dels subministraments a preus més ajustats. En segon terme, les circumstàncies personals inclouen tots els aspectes relacionats amb les persones pel que fa al nivell de renda, a la salut, a possibles discapacitats, al nivell educatiu (que ajuda a entendre els diversos aspectes relacionats amb la contractació i els costos), a l'edat, a la situació familiar i laboral, etc. En tercer lloc, i pel que fa a la llar, trobem tots aquells aspectes relacionats amb l'eficiència energètica (possiblement caldria abordar canvis importants en el consum domèstic), el tipus de sistemes d'escalfament i de refrigeració, la qualitat dels materials de construcció, la localització de la llar o el nivell d'ocupació d'aquesta.

És tenint en compte tots aquests aspectes que cal que els poders públics repensin les polítiques públiques que afecten els

subministraments bàsics, tant per solucionar els problemes que pateixen els consumidors vulnerables, com també de manera més general i, especialment, a l'hora de planificar la política energètica del futur. En qualsevol cas, l'objectiu dels ajuts als consumidors que es troben amb problemes per fer front a les despeses dels subministraments bàsics ha de ser racionalitzar el sistema perquè amb menys ajuts es puguin arribar a beneficiar més persones.

### Els ajuts públics als consumidors vulnerables

D'ajuts públics, n'hi ha de molts tipus i no es pot dir d'entrada que uns siguin molt millors que els altres. El fet que dins de la UE diversos països optin per formes diferents d'ajuts n'és un bon exemple. En la majoria dels casos el més destacable són les distorsions que comporta el fet de barrejar política social i política energètica.

És per això que una de les discussions importants al si de la UE se centra a trobar la millor manera de fixar els ajuts per no trencar la unitat de mercat energètic. Com que són dues polítiques diferents, combinar-les per proporcionar els subministraments bàsics a les persones que no els poden pagar pot comportar la introducció d'ineficiències dins del sistema energètic, que en el pitjor dels casos poden acabar recaient en consumidors que freguen el llindar de la vulnerabilitat, atès que en molts casos els pagaments aniran a càrrec de la resta de consumidors. Això es pot acabar traduint en alguns casos en un increment dels preus per a tots els consumidors independentment de la situació econòmica en què es trobin.

L'altre aspecte essencial és el que fa referència al comportament dels consumidors vulnerables. Les persones que rebin suport econòmic han de tenir incentius per seguir un comportament energètic eficient i ser conscients del que gasten i del que se'ls paga. Cal, per tant, que els ajuts estiguin lligats a un consum raonable i eficient.

### El sistema tarifari i les tarifes socials

Caldria reformular el bo social elèctric i reestructurar-lo en funció de l'eficiència energètica, la capacitat i necessitat d'estalvi, el finançament i l'abast. És clar que cal establir uns preus socials o tarifes reduïdes/

subvencionades per a les persones en situació de vulnerabilitat que permetin tenir el mínim indispensable que es requereix per poder tenir unes condicions de vida mínimament dignes i saludables. Directament lligat a l'establiment d'aquest tipus d'ajut cal pensar com es finançarà, bé amb increments per als consumidors amb excessiva despesa, bé amb càrrec als pressupostos de l'Estat o amb altres sistemes, sempre que introdueixin les mínimes distorsions dins del sistema.

Potser la millor possibilitat seria perfilar un seguit de blocs a l'hora d'establir el preu dels serveis en funció del nivell de vulnerabilitat del consumidor i de la seva despesa energètica, diferenciant els consumidors més vulnerables en situació de pobresa energètica dels consumidors que poden afrontar els pagaments dels diferents subministraments, i també d'aquells amb una gran despesa energètica. Pel que fa al primer grup, el tram subvencionat, caldria decidir qui ho paga i com es paga, i també fer un càlcul del consum estimat en funció dels membres de la unitat familiar i la localització de la llar, amb l'objectiu d'evitar el malbaratament dels recursos i els mals usos energètics. En aquest mateix sentit, i per potenciar la consciència ambiental, és important gravar el consum en funció de la despesa feta, de manera que es penalitzi econòmicament el malbaratament o l'ús excessiu.

Un altre tipus d'ajut pot ser el que permeti diferir el pagament dels subministraments bàsics per poder-lo fer efectiu sense necessitat de rebre una subvenció o amb una subvenció, però d'inferior quantitat. D'aquesta manera les repercussions socials són menors i s'allegereix la contribució de la resta de ciutadans.

Pel que fa al gas butà, cal pensar que es tracta d'una font energètica més econòmica que el gas natural o l'electricitat, en part també gràcies a les subvencions que rep. Ara bé, en un horitzó temporal no gaire llunyà està previst que deixi de ser una font d'energia subvencionada i, per tant, se n'haurà de pagar el preu de mercat. Atès el seu menor cost, es podria establir una subvenció, no pas genèrica com es fa actualment, ja que se'n beneficien tant els ciutadans amb menor nivell de renda, com segones residències o comerços, bàsicament, del món de la restauració, sinó una subvenció destinada només als ciutadans

amb un nivell de renda molt baix o en situació de vulnerabilitat. D'aquesta manera la subvenció adquiriria un ple sentit, a diferència del que passa actualment, en què l'objectiu de la subvenció queda completament diluït pels diferents usos que no tenen res a veure amb la vulnerabilitat energètica de la persona o les seves necessitats d'ajut.

### El necessari condicionament dels habitatges

Els ajuts públics per millorar la situació dels habitatges amb l'objectiu que siguin més eficients energèticament és un dels aspectes més destacats en molts dels països de la UE. En aquest sentit, a Europa també es parla de proporcionar incentius als llogaters perquè condicionin els habitatges. Es tracta d'una forma d'estalvi a llarg termini, ja que significa una reducció en les factures dels subministraments i, per tant, permet reduir els ajuts públics directes al pagament, que es poden destinar a altres usos. S'ha de

tenir present que un dels objectius ha de ser aconseguir racionalitzar els ajuts, de manera que amb menors quantitats, però emprades més eficientment, es puguin cobrir més i millor les persones que es troben en una situació de pobresa energètica.

Finalment, també caldria reflexionar sobre la introducció de les tarifes genèriques per a l'edifici en lloc de per a l'habitatge. Aquestes tarifes podrien contractar-se amb avantatges per als consumidors que els permetin un estalvi important en els seus rebuts. Ara bé, seria important i necessària la conscienciació de tots els veïns de la comunitat a l'hora de fer un consum energètic responsable.

En qualsevol cas, val la pena recordar que les mesures pensades a llarg termini són les que sempre contribueixen a donar més fruits i permeten una assignació més eficient dels recursos de totes les persones.

## 8. LA REFERÈNCIA EUROPEA

### La Unió Europea i els drets dels consumidors d'energia

El Reglament (UE) 254/2014 del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de febrer de 2014, aprova el Programa plurianual de consumidors per al període 2014-2020, l'objectiu general del qual és garantir un elevat nivell de protecció dels consumidors, capacitar-los i situar-los al centre del mercat interior en el marc d'una estratègia general per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrador.

El programa contribuirà a aquesta meta mitjançant la protecció de la salut, la seguretat i els interessos jurídics i econòmics dels consumidors, així com la promoció del seu dret a la informació, a l'educació i a organitzar-se per salvaguardar els seus interessos. D'acord amb això, es pretén que aquest programa contribueixi –entre d'altres– al creixement sostenible, gràcies a l'evolució cap a uns models de consum més sostenibles, i a la inclusió social, gràcies a la presa en consideració de la situació particular dels consumidors vulnerables.

Cal remarcar que l'objectiu II del programa, dedicat a la informació i l'educació dels consumidors, reclama que es tinguin en compte les necessitats específiques dels consumidors vulnerables i proposa una millora de la transparència dels mercats de consum i de la informació al consumidor que garanteixi que els consumidors obtinguin dades comparables, fiables i de fàcil accés, amb la finalitat d'ajudar no només a comparar els preus, sinó també la qualitat i sostenibilitat dels productes i dels serveis. Per això, el programa demana accions que millorin la transparència dels mercats de consum i posa com a exemple el de l'energia.

És igualment rellevant l'objectiu III del programa (drets i vies de reclamació) quan reclama que es faciliti l'accés a sistemes de resolució de litigis per als consumidors, especialment als sistemes alternatius de resolució de litigis, prestant una especial atenció a mesures adequades que atenguin les necessitats i els drets dels consumidors

vulnerables, per als quals també es demana que es desenvolupin eines específiques per facilitar-los l'accés a les vies de reclamació, ja que les persones vulnerables són menys propenses a utilitzar les esmentades vies de reclamació.

En aquesta línia, i per la seva voluntat de facilitar més informació als consumidors sobre els seus drets en l'àmbit de l'energia (electricitat i gas), cal destacar el document publicat el juny de 2014 per la Comissió Europea titulat "European Energy Consumer's Rights. What you gain as an energy consumer from European legislation<sup>21</sup>".

Aquest document enumera de forma breu i entenedora els drets que la legislació de cadascun dels estats membres ha de garantir, i que són els següents:

1. Dret a tenir una connexió a la xarxa elèctrica
2. Dret a elegir l'empresa subministradora d'electricitat o gas.
3. Dret a un fàcil i ràpid canvi d'empresa subministradora d'electricitat o gas.
4. Dret a rebre informació clara sobre el contracte i dret al desistiment.
5. Dret a rebre una informació acurada sobre el propi consum.
6. Dret a rebre informació sobre un ús més eficient de l'energia i sobre els beneficis d'utilitzar energia procedent de fonts renovables.
7. Dret dels consumidors vulnerables a rebre una protecció especial.
8. Dret del consumidor a presentar queixes i reclamacions a l'empresa subministradora d'electricitat o gas i, en cas que no es consideri satisfet, dret a presentar la queixa davant d'un organisme independent per a una resolució ràpida i extrajudicial.
9. Dret a rebre informació sobre l'eficiència energètica de l'habitatge que es vol comprar o llogar.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/consumer/doc/20140617\\_consumer\\_rights\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/consumer/doc/20140617_consumer_rights_en.pdf)

10. Dret a acudir a un punt de contacte únic que informi sobre tots aquests drets.

### Sisè Fòrum de Ciutadans Europeus per l'Energia<sup>22</sup>

El Sisè Fòrum de Ciutadans Europeus per l'Energia va tenir lloc a Londres els dies 16 i 17 de desembre de 2013.

El tercer paquet de l'energia se centra a millorar el funcionament dels mercats de venda al detall per produir beneficis reals tant per als consumidors d'electricitat com de gas. La Comissió Europea va establir el Fòrum Ciutadà de l'Energia l'any 2007 com una nova plataforma de regulació, basada en l'experiència adquirida en els fòrums de Florència i Madrid i amb l'objectiu d'implementar un mercat minorista competitiu just i eficient en l'àmbit de l'energia. Diversos grups de treball s'han establert per centrar-se en les qüestions plantejades en el fòrum, grups que cobreixen temes com ara els consumidors vulnerables, la transparència dels preus o els consumidors com a agents del mercat energètic.

En el seu sisè any, el Fòrum va oferir una plataforma al sector europeu de l'energia, als consumidors i als responsables polítics, per avaluar el treball actual i identificar i prioritzar els plans de futur. Centrant-se en el desenvolupament dels mercats minoristes competitius en benefici dels consumidors, i també en el principi que cal una visió centrada en el consumidor per al sector de l'energia, el Fòrum va arribar –entre d'altres– a les següents conclusions, que es reproduïxen pel seu interès en relació amb l'objecte d'aquest informe:

#### 1. Implementació del marc regulador del mercat interior de l'energia

El Fòrum reconeix que encara que el mercat interior de l'energia (MIE) comença a donar els seus fruits per als consumidors europeus, encara queda molt treball pendent perquè aquests puguin aprofitar-ne els beneficis i per completar la part adreçada al consum minorista.

El Fòrum insta a una estreta col·laboració estructural sobre l'aplicació del MIE entre

estats membres i tots els actors pertinents, inclosos els reguladors d'energia, organismes públics de defensa dels consumidors, *ombudsmen* independents del sector de l'energia i organitzacions de consumidors.

Tenint en compte que els consumidors són l'estadi final en el flux de l'energia i es veuen afectats per les decisions que prenen altres actors, el Fòrum fa una crida a la indústria, als reguladors i a les organitzacions de consumidors per facilitar la informació dels consumidors i les seves possibilitats d'elecció, alhora que demana el desenvolupament de serveis accessibles, competitius i innovadors que estimulin l'activitat del mercat. El Fòrum encoratja el desenvolupament d'un mercat harmonitzat d'electricitat i gas i demana que hi hagi una major col·laboració en interès del dret d'elecció del consumidor i de la seguretat del subministrament. El Fòrum constata la necessitat que els mercats majoristes d'energia siguin transparents i responsables.

#### 2. Compromís i empoderament dels consumidors

El Fòrum considera que la participació dels consumidors és possible i necessària per al bon funcionament dels mercats energètics minoristes. El compromís dels consumidors requereix que l'accés a la informació sigui simple i transparent i que hi hagi eines per a la participació. El Fòrum insta els reguladors estatals que garanteixin una competència justa per a tots els serveis i un accés del consumidor a la informació no esbiaixada, precisa i rellevant.

El Fòrum constata amb preocupació que la falta de confiança en els actors i en els processos del mercat de l'energia està molt estesa i això pot impedir la participació dels consumidors en els mercats. El Fòrum remarca que el compromís més gran dels ciutadans en temes d'energia es pot aconseguir millor a través d'un diàleg estructurat i permanent sobre temes energètics amb les parts interessades i el públic en general, incloent-hi les administracions públiques.

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/forum\\_citizen\\_energy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm)



### 3. Informació dels consumidors, drets i protecció dels consumidors vulnerables

El Fòrum mostra la seva preocupació que els llocs web de comparació de preus no siguin accessibles per a tots els consumidors, i que fins i tot els consumidors amb accés a Internet puguin no estar al corrent de la seva existència o no ser capaços d'utilitzar eficaçment la informació que proporcionen.

El Fòrum reconeix que posar els consumidors en el centre d'un mercat minorista competitiu també significa que els consumidors avançats han de ser els propietaris de les seves dades de consum i de les dades de producció pròpies.

Per protegir eficaçment els consumidors vulnerables, el Fòrum exigeix als estats membres que no ho hagin fet que defineixin amb urgència el concepte de *consumidor vulnerable*. En l'aplicació del tercer paquet de l'energia i en la transposició de la Directiva sobre eficiència energètica, el Fòrum demana als estats membres que estudiïn a fons les necessitats i condicions dels consumidors vulnerables per assegurar que aquests consumidors també es beneficien plenament de les noves mesures d'eficiència energètica i de les noves oportunitats que ofereixen els mercats competitius.

#### NEON<sup>23</sup> (Xarxa Europea d'Ombudsman de l'Energia)

NEON (National Energy Ombudsman Network) és una associació d'ombudsman i serveis de mediació en l'àmbit de l'energia, reconeguts com a mitjans per a la resolució alternativa de litigis segons els paràmetres de la normativa de la UE.

L'associació va començar a treballar el 2013 amb l'impuls de l'Ombudsman Services (Regne Unit), el Médiateur National de l'Énergie (França), el Service de Médiation de l'Énergie (Bèlgica), la Commission for Energy Regulation (Irlanda) i el Síndic de Greuges de Catalunya.

NEON actua com a representant dels *ombudsmen* de l'energia davant la Comissió Europea i, com a tal, és una interlocutora privilegiada en matèria d'energia, consum, mediació i resolució alternativa de litigis. A aquests efectes, participa en diversos grups de treball, com ara els relatius als consumidors vulnerables, la protecció dels consumidors o la factura en línia. NEON també participa anualment al Fòrum Ciutadà per l'Energia que se celebra a Londres.

Cal remarcar que els *ombudsmen* de l'energia són autoritats autònomes i independents (o pertanyents a una autoritat independent), la jurisdicció de les quals es troba dins d'un estat membre (o d'una part d'aquest) de la Unió Europea o de l'Associació Europea de Lliure Comerç, i s'han establert per mitjà d'una llei federal, nacional, regional o de les autoritats locals. Els *ombudsmen* que integren NEON actuen com a òrgan de revisió extern respecte de les empreses d'energia (electricitat i gas) i els organismes públics sobre els quals tenen jurisdicció i resolen els litigis a partir de les legislacions i regulacions actuals i respectant el principi d'equitat. Per exercir aquesta tasca, els *ombudsmen* tenen facultats d'investigació, formulen observacions, suggeriments i recomanacions i publiquen un informe, almenys un cop l'any, que està a disposició del públic.

Així mateix, cal destacar que NEON dóna ple suport a "2020 Vision for Europe's energy customers"<sup>24</sup>, desenvolupada pel CEER (Consell Europeu de Reguladors de l'Energia) i l'Organització Europea de Consumidors (Bureau Européen des Unions de Consommateurs, BEUC). Aquest document es caracteritza per establir els quatre principis que han de governar la relació entre el sector de l'energia i els consumidors: confiança, assequibilitat, senzillesa, i protecció i empoderament.

En la seva tasca diària, els membres de NEON treballen amb administracions públiques i organismes reguladors per millorar i reforçar la protecció dels consumidors en el mercat de l'energia.

<sup>23</sup> <http://www.neon-ombudsman.org/>

<sup>24</sup> [http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER\\_HOME/EER\\_PUBLICATIONS/CEER\\_PAPERS/Customers/Tab3/CEER-BEUC%202020%20VISION-joint%20statement\\_Long\\_v161014.pdf](http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Customers/Tab3/CEER-BEUC%202020%20VISION-joint%20statement_Long_v161014.pdf)

### Els ombudsmen de la transició energètica

Amb relació al que s'ha tractat en l'apartat 3 sobre l'eficiència energètica dels habitatges, cal fer esment en aquest informe de la tendència que hi ha a Europa d'ampliar l'àmbit d'intervenció dels *ombudsmen* a la supervisió de les actuacions de millora de l'eficiència energètica dels habitatges que es deriven de plans i programes governamentals, com ho demostren els exemples del Regne Unit i de França que s'exposen tot seguit.

#### Regne Unit

L'Ombudsman Services ha estat designat com el servei de resolució alternativa de litigis per al "Green Deal", programa dissenyat pel Govern britànic per ajudar les llars i les empreses a augmentar l'eficiència energètica dels seus immobles, amb les reformes i millores adequades, i per tant reduir les emissions de gasos d'efecte hivernacle a tot el Regne Unit.

Amb aquest programa, els usuaris i pagadors de la factura elèctrica podran aconseguir millores en eficiència energètica sense haver de fer desemborsaments econòmics. De fet, seran inversors privats els que proporcionaran el capital necessari, els quals recuperaran els diners per mitjà de la factura d'electricitat, de manera que els estalvis estimats en la factura del consumidor han de permetre amb escreix assumir el cost de les reformes. La despesa que comporta la inversió en la millora de l'eficiència energètica es difereix en el temps amb el pagament a través de les factures d'electricitat, que s'han de veure reduïdes gràcies a les millores introduïdes.

La tasca de l'Ombudsman Services és, doncs, resoldre les reclamacions entre clients i proveïdors acreditats per al "Green Deal" i també amb relació a l'emissió dels certificats d'eficiència energètica o les actuacions de les empreses subministradores incloses en el programa "Green Deal".

#### França

Tot i que fins a l'octubre de 2014 no s'ha iniciat el debat parlamentari sobre el projecte de llei relatiu a la transició energètica, el Médiateur National de l'Énergie ja es va oferir, igual que el seu homòleg britànic, per esdevenir el "Defensor del Poble de la transició energètica", és a dir, com a servei de mediació i resolució alternativa per a tots els litigis relacionats amb l'energia i les millores en l'eficiència energètica. Tal com assenyala en el seu informe anual de l'any 2013, això permetria millorar la confiança del consumidor i de les empreses en unes inversions que són essencials per a la transició energètica.

Atès que l'àmbit de competència del Médiateur National de l'Énergie està limitat al consum d'electricitat i gas, es reclama ampliar-la a tot el consum d'energia, i també a la instal·lació d'energies renovables i d'eficiència energètica, amb la finalitat d'assegurar la inversió en la transició energètica de professionals, particulars i actors públics.

En paraules del Médiateur National de l'Énergie, "sense un soci independent i eficaç per ajudar a resoldre els seus problemes, els consumidors poden seguir patint en lloc d'actuar. A través de les nostres accions podem contribuir que el consumidor esdevingui actor de la transició energètica".

## 9. CONCLUSIONS, RECOMANACIONS I SUGGERIMENTS

### Subministraments bàsics a les persones

1. Cal superar la consideració de la persona com a simple client d'una empresa subministradora per avançar cap a la consideració de la persona com a titular d'un dret subjectiu als subministraments bàsics a un preu assequible i dins d'uns paràmetres de consum bàsics, essencials o no sumptuaris.

2. La Llei encomana al Síndic que vetlli pels drets de persones. Per això, en aquest informe s'ha intentat, en la mesura que fos possible, no utilitzar els conceptes de *clients* o *usuaris* o *consumidors* –forçosament més limitats–, tot i que en alguns casos s'utilitza aquesta terminologia per ajustar-se més al que determina la normativa o facilitar-ne la interpretació.

3. Administracions públiques i empreses subministradores han de tenir ben present que el Codi de consum de Catalunya atribueix una protecció especial a determinats col·lectius en les seves relacions de consum, com ara els infants i els adolescents, les persones grans, les persones malaltes, les persones amb discapacitats i qualsevol altre col·lectiu en situació d'inferioritat o indefensió especials.

4. Des d'un vessant assistencial o de prestació, cal treballar perquè l'ordenament jurídic reconegui com a titulars del dret als subministraments bàsics totes les persones que compleixin els requisits per ser definides com a consumidores vulnerables segons els paràmetres que estableixi la normativa per a cadascun dels serveis.

5. Tothom ha de poder gaudir dels subministraments bàsics a un preu assequible sempre que el seu consum estigui dins d'uns paràmetres de consum que siguin bàsics, essencials o no sumptuaris. Aquest dret als subministraments bàsics a un preu assequible ha de ser reconegut a les persones que no compleixen les condicions de vulnerabilitat a què s'ha fet referència anteriorment.

6. Més enllà d'aquests límits, els sistemes tarifaris haurien de fomentar l'estalvi i l'eficiència energètica, penalitzar el malbaratament de recursos escassos i

traslladar als consums excessius o sumptuaris el cost dels subministraments bàsics dels consumidors vulnerables.

### Defensa dels drets de les persones

7. Cal assegurar el compliment de la Directiva 2013/11/UE, de 21 de maig de 2013, de resolució alternativa de litigis, de manera que els consumidors puguin presentar reclamacions contra les empreses subministradores davant entitats que ofereixin procediments de resolució alternativa de litigis que siguin independents, imparcials, transparents, efectius, ràpids i justos.

8. La Directiva 2013/11/UE, de 21 de maig de 2013, de resolució alternativa de litigis permet que consumidors i empreses resolguin les seves disputes sense anar a la via judicial i de manera ràpida i senzilla per a tot tipus de controvèrsies contractuals, tant si el contracte es va fer presencialment o no (per exemple, en línia o per telèfon).

9. Més enllà del debat de si els serveis d'interès general els han de prestar entitats públiques o privades, hi ha un element comú i essencial en ambdós casos, que és la garantia dels drets de les persones, i per tant que aquestes no vegin disminuïts els seus drets en funció de qui presta el servei. Atès que quan aquests serveis els prestava directament l'Administració era l'ombudsman qui els supervisava, aquesta funció de supervisió l'hauria de continuar fent la mateixa institució, amb independència de qui sigui el prestador del servei, per garantir la defensa dels drets de les persones.

El Parlament de Catalunya, en l'article 78.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i en la Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges, va fer un pas pioner en aquesta direcció en conferir al Síndic la facultat de supervisar "les empreses privades que gestionen serveis públics o aconsegueixen activitats d'interès general o universal".

10. El Parlament de Catalunya, en l'aplicació de la Directiva 2013/11/UE, de 21 de maig de 2013, sobre la resolució alternativa de litigis en matèria de consum, hauria de seguir la línia iniciada en l'article 78 de l'Estatut d'autonomia i dotar el Síndic de les eines necessàries perquè actuï com a mecanisme de garantia de drets i de resolució alternativa de litigis en

l'àmbit dels subministraments bàsics que sigui independent de les empreses subministradores.

11. L'establiment per llei del Síndic de Greuges de Catalunya com a ombudsman dels subministraments bàsics, nomenat pel Parlament de Catalunya, permet oferir a totes les empreses dels sectors de l'electricitat, l'aigua i el gas un mecanisme efectiu de compliment de la Directiva de resolució alternativa de litigis i de supervisió del dret de les persones als subministraments bàsics. Tal com succeeix en altres ordenaments, la regulació per llei afegeix un plus de garantia als drets de les persones i assegura la independència respecte de les empreses subministradores.

12. La llei reguladora de l'ombudsman dels subministraments bàsics ha d'establir el sistema de finançament compartit públic i privat mitjançant una part amb càrrec als pressupostos de la Generalitat de Catalunya i una altra amb càrrec a les empreses subministradores en funció de la seva facturació al territori.

13. Cal garantir la gratuïtat en l'accés a la resolució alternativa de litigis, especialment per als consumidors vulnerables.

14. La publicació d'un informe anual sobre l'activitat realitzada en defensa del dret als subministraments bàsics de les persones, i la presentació i posterior debat davant del Parlament de Catalunya, és una garantia d'independència a l'hora de resoldre les queixes i els litigis que es plantegin.

### Informació i facturació

15. Cal que les empreses subministradores lliurin una informació completa, precisa, acurada i entenedora sobre els serveis que presten, les seves condicions i el seu preu, ja ho facin de forma presencial o a distància (per via telefònica, telemàtica, etc.).

16. Cal que les empreses subministradores informin clarament sobre els preus dels serveis i les possibles bonificacions, recàrrecs i impostos que es cobraran juntament amb el consum, com ara l'IVA, el cànon de l'aigua, l'impost especial sobre l'electricitat o el manteniment del comptador d'aigua. Aquesta informació s'ha de fer pública

també en els anuncis i la publicitat dels preus que facin les empreses subministradores.

17. Especialment en els sectors elèctric i del gas, les empreses comercialitzadores han de facilitar al consumidor el canvi d'empresa comercialitzadora i han de ser proactives a l'hora d'aplicar el preu més beneficiós per al consumidor, sempre d'acord amb la seva voluntat.

18. En relació amb el punt anterior, cal un compromís ferm de les empreses comercialitzadores d'electricitat i de gas per a l'eradicació de les pràctiques comercials poc curoses –i, en alguns casos, de legalitat dubtosa– per part dels seus equips comercials, sigui l'anomenada *porta freda* o per telèfon, especialment amb relació als col·lectius protegits pel Codi de consum de Catalunya, com ara les persones grans o qualsevol altra persona en una situació d'inferioritat o indefensió especials.

19. Les empreses subministradores han de supervisar l'actuació de les empreses que subcontracten per a la gestió del cobrament de deutes pendents, de manera que garanteixin una actuació ètica i sense males pràctiques.

20. Cal que les empreses subministradores tinguin una especial cura i no incloguin cap persona en els registres o fitxers d'incompliment d'obligacions dineràries fins que el deute no sigui ferm i no s'hagin resolt totes les reclamacions pendents, extrajudicials o judicials, per no lesionar els drets de les persones a la protecció de les seves dades personals i al seu honor i la pròpia imatge.

21. Cal que les factures dels subministraments bàsics (electricitat, aigua i gas) siguin clares, entenedores i transparents, amb una mida de la lletra que faci confortable la seva lectura.

22. Cal que les empreses subministradores avisin immediatament els consumidors quan detectin situacions d'excessos, fuites o anomalies de consum en l'electricitat, l'aigua o el gas, de manera anàloga al que ja es fa en altres sectors, com el de les telecomunicacions.

23. Si la persona ho demana, també és convenient que les empreses subministradores informin per carta, correu electrònic, whatsapp, SMS, etc., quan es detecta que el consum de la persona assoleix el 75% del seu consum històric mitjà en cada cicle de facturació.

24. Cal que la persona tingui ple accés i immediat a totes les seves dades de consum, com a via idònia per poder planificar adequadament el seu consum.

### Exercici de la responsabilitat social de les empreses

25. Les empreses subministradores han de reforçar el paper dels serveis socials municipals bàsics i de les entitats socials, especialment facilitant la informació i la formació al seu personal.

26. Cal que les empreses subministradores incorporin als seus plans de responsabilitat social programes específics per atendre els consumidors més vulnerables i que aquests siguin públics i coneguts, especialment pels serveis socials i les entitats socials que atenen aquestes persones.

27. Cal simplificar la gestió de les tarifes socials en els subministraments bàsics i la tramitació dels ajuts als consumidors vulnerables, de manera que es faciliti que totes les persones que ho necessitin puguin acollir-se a aquests beneficis.

28. Cal establir un òrgan que actuï com a finestreta única comuna per a totes les empreses que puguin ser considerades com a subministradores de serveis bàsics per informar les persones i tramitar totes les tarifes socials i els ajuts existents als consumidors vulnerables, i que a la vegada serveixi de referència per assessorar i informar en matèria de subministraments bàsics els serveis socials bàsics i les entitats socials.

29. Cal que les empreses subministradores estableixin criteris per a l'aplicació automàtica de les tarifes socials vigents en els sectors de l'electricitat, l'aigua i el gas als beneficiaris d'habitatges integrats en les xarxes d'habitatges d'inclusió social, siguin titularitat d'administracions públiques o d'entitats socials amb personalitat jurídica.

30. Cal millorar les relacions entre els organismes o serveis públics de consum i els serveis socials bàsics, de manera que amb una formació i informació comuna sobre els subministraments bàsics es conegui mútuament quin és l'espai competencial de cadascun, tot amb l'objectiu d'oferir un millor servei a les persones que ho requereixen.

### Atenció a les queixes i reclamacions

31. Cal garantir un tractament àgil i acurat de les queixes i reclamacions presentades pels ciutadans que fugi especialment de les respostes estandarditzades.

32. Cal que les empreses subministradores informin clarament els ciutadans de les vies de reclamació i dels mitjans de resolució alternativa de conflictes, i també dels ombudsmen existents. Aquesta informació ha de figurar de manera destacada en els contractes, les factures, les pàgines web i en els establiments o les oficines de les empreses subministradores o els seus agents.

33. Cal assegurar que les empreses subministradores ofereixen un servei telefònic gratuït al qual es puguin adreçar les persones per posar en coneixement de l'empresa les eventuais incidències, esdeveniments i circumstàncies que afectin el funcionament normal de les relacions de consum i formular reclamacions sobre els serveis rebuts, d'acord amb el Codi de consum de Catalunya.

34. Cal que les empreses subministradores garanteixin que els consumidors, per fer valer l'eventual exercici dels seus drets, tinguin constància, per escrit o en qualsevol suport durador, de la presentació de qualsevol mena de queixa o reclamació relativa a incidències, esdeveniments o circumstàncies que afectin el funcionament normal de les relacions de consum i, per tant, que lliurin al consumidor un acusament de recepció, un número d'incidència o qualsevol altre document acreditatiu de la seva queixa o reclamació.

35. Cal que les empreses subministradores garanteixin el compliment del Codi de consum de Catalunya pel que fa a l'obligació de seguir prestant el servei encara que hi hagi manca de pagament d'algun rebut o alguna factura si la persona ha presentat alguna

reclamació amb relació a la factura davant de la mateixa empresa subministradora, o per mitjà dels mecanismes judicials o extrajudicials de resolució de conflictes, i aquesta està pendent de resolució.

### Electricitat

36. La nova regulació de la facturació elèctrica no afavoreix l'estalvi energètic, ja que fins a la posada en marxa dels comptadors de telegestió s'aplicaran uns patrons de consum preestablerts. Hi ha dubtes raonables que la nova regulació s'ajusti als principis de normalbaratament de recursos escassos, de foment de les energies renovables i de reducció de les emissions de CO<sup>2</sup>.

37. D'acord amb el punt anterior, cal intensificar el procés de substitució de comptadors per avançar la data d'implantació dels comptadors digitals o de telegestió (*smart meters*) per garantir que tots els consumidors disposen d'informació real i instantània sobre el seu consum, i sempre amb la finalitat que puguin reduir-lo o fer-lo més eficient.

38. A causa de la complexitat de la matèria i de la desinformació que afecta la majoria de les persones, víctimes sovint de missatges contradictoris, cal que les empreses comercialitzadores informin adequadament els consumidors sobre el preu que ofereixen, els conceptes que integren la factura que hauran de pagar, les possibilitats d'acollir-se al bo social i les diferents modalitats tarifàries en funció de si estan acollits al règim del PVPC o en el mercat lliure.

39. Cal avaluar si el model de factura del subministrament d'electricitat aprovat per la Resolució ministerial de 23 de maig de 2014 serveix per incrementar la transparència, millorar la informació i la comprensió de les persones sobre el preu de l'electricitat i facilitar l'elecció d'empresa comercialitzadora.

40. Cal afavorir la diversificació tarifària tot ampliant el ventall de modalitats de discriminació horària per ajustar-se més a les necessitats dels consumidors.

41. Especialment en el moment de la contractació, però també quan se sol·liciti una reducció, cal que les empreses comercialitzadores d'electricitat lliurin una

informació acurada i precisa sobre la potència elèctrica que requereix el consumidor, d'acord amb els principis de consum responsable i eficient energèticament.

42. La generació eficient i descentralitzada d'electricitat per a l'autoconsum per mitjà de fonts renovables contribueix a l'assoliment dels objectius de la UE sobre reducció de les emissions de CO<sup>2</sup>. Per aquest motiu, cal ser crític amb la desincentivació que la nova regulació del sector de l'electricitat fa de l'autoconsum amb energies renovables per la via de l'anomenat *impost al sol* (peatge de suport).

43. Cal fer una auditoria externa, completa i rigorosa sobre el sector elèctric que abordi especialment l'anomenat *dèficit tarifari*.

44. Cal actualitzar les quantitats (30 euros o el 10% de la primera facturació completa) que el reglament estatal (article 105.6 del Reial decret 1955/2000) determina que les empreses distribuïdores d'electricitat han d'abonar als consumidors en concepte d'incompliment de la qualitat individual pel que fa a l'atenció al consumidor, atès que mai no s'han actualitzat.

45. Cal modificar el reglament estatal de l'electricitat per tal que, en els casos de tall del subministrament per impagament a causa de la situació de vulnerabilitat de la persona, no s'hagi d'abonar el doble de les despeses de reconexió per tornar a disposar del servei.

46. Cal modificar la legislació del sector elèctric per redefinir el bo social elèctric i aconseguir que s'apliqui als consumidors vulnerables, de manera que s'elimini –entre d'altres– la possibilitat de beneficiar-se'n per la sola condició de ser família nombrosa.

47. Cal establir mecanismes de reducció de la potència elèctrica abans de procedir al tall del subministrament en els casos de consumidors vulnerables amb dificultats de pagament de les factures.

48. Cal que les administracions públiques i les empreses subministradores implantin una línia d'ajuts adreçada als consumidors vulnerables per a l'adquisició o la renovació d'electrodomèstics i elements d'il·luminació que siguin més eficients energèticament.

49. Cal modificar la legislació reguladora de l'IVA per aplicar un IVA reduït als consumidors vulnerables d'electricitat, per assimilar-ho al 10% de l'aigua o al tipus impositiu reduït d'altres països.

50. Cal que les empreses distribuïdores informin trimestralment els ajuntaments respectius del nombre de talls del servei de subministrament d'electricitat per impagaments i de les altres incidències rellevants, especialment les que afectin els col·lectius especialment protegits.

### Aigua

51. Cal elaborar un model de factura per al subministrament d'aigua.

52. Cal que les administracions locals competents retirin de la factura de l'aigua tots els conceptes que no estan relacionats amb el cicle de l'aigua, com ara les taxes de gual o de recollida d'escombraries.

53. Cal que les administracions locals competents aprovin tarifes socials de l'aigua, lligades a un consum bàsic.

54. Cal que les empreses subministradores informin trimestralment els ajuntaments respectius del nombre de talls del servei per impagaments i de les altres incidències rellevants, en especial les que afectin els col·lectius especialment protegits.

55. Cal que les administracions locals exerceixin al màxim les seves potestats de supervisió, inspecció i control de les empreses concessionàries del servei d'aigua.

56. Cal que tant les administracions locals com les empreses subministradores informin de forma proactiva, periòdica i detallada de la qualitat de l'aigua subministrada, especialment dels paràmetres que la normativa obliga a verificar en els diferents controls que cal realitzar, i que, a aquest efecte, s'habiliti un espai específic en les respectives pàgines webs que contingui tota aquesta informació.

### Gas

57. Cal modificar la legislació del sector d'hidrocarburs per establir un preu social

per al gas butà en funció de les circumstàncies personals, de manera que se superi la situació actual en què el preu de la bombona és el mateix independentment del seu ús, com a font d'energia bàsica de les persones o com a element propi d'establiments comercials o recreatius, com ara les terrasses a la via pública.

58. Cal modificar la legislació del sector d'hidrocarburs per crear un bo social del gas.

59. Cal modificar el reglament estatal del gas per tal que, en els casos de tall del subministrament per impagament causat per la situació de vulnerabilitat de la persona, no s'hagi d'abonar el doble de les despeses de reconexió per tornar a disposar del servei.

60. Cal modificar la legislació reguladora de l'IVA per aplicar un IVA reduït als consumidors vulnerables de gas i gas butà, de manera que s'assimili al 10% de l'aigua o al tipus impositiu reduït d'altres països.

61. Cal elaborar un model de factura per al subministrament de gas.

62. Cal que les empreses distribuïdores informin trimestralment els ajuntaments respectius del nombre de talls del servei de subministrament de gas per impagaments i de les altres incidències rellevants, especialment les que afectin els col·lectius especialment protegits.

### Eficiència energètica als habitatges

63. Cal tenir en compte que la rehabilitació per millorar l'eficiència energètica dels edificis i dels habitatges existents té unes característiques específiques respecte de la nova construcció. Així mateix, hi intervenen altres agents. Per aquest motiu, és recomanable que, des d'un punt de vista normatiu, es regulin aquestes operacions de rehabilitació de manera específica i separada de la nova construcció.

64. Les empreses subministradores han d'informar els particulars i les administracions sobre el detall dels consums dels edificis i dels habitatges per obtenir dades concretes que permetin racionalitzar les operacions de rehabilitació per a la millora de l'eficiència energètica.

65. S'han d'establir mecanismes de foment i finançament que abastin tots els agents implicats en l'eficiència energètica, públics i privats, i tenir especial cura perquè les persones amb menys recursos no quedin excloses dels ajuts públics.

66. Abans de la construcció dels habitatges socials, cal analitzar acuradament quins són els sistemes que permeten un ús més eficient de l'energia, amb l'objectiu de no generar unes factures inassumibles per a les persones beneficiàries dels habitatges.



## ANNEX

A continuació, es proposa una classificació alternativa a la de l'apartat 8 per a les conclusions, les recomanacions i els suggeriments en funció de la seva possible consideració com a principis generals, bones pràctiques que poden ser implantades per les empreses subministradores o mesures que poden requerir actuacions normatives de rang divers, tant de l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya, en el qual també s'han inclòs les que afecten l'Administració local, com de l'Estat.

En qualsevol cas, cal advertir que aquesta classificació no és tancada, ja que els conceptes emprats i els àmbits competencials són interpretables, i que s'ha optat per mantenir el número que tenia cadascuna de les conclusions en l'apartat 8 per facilitar-ne la lectura i la localització.

### ■ Principis generals

1. Cal superar la consideració de la persona com a simple client d'una empresa subministradora per avançar cap a la consideració de la persona com a titular d'un dret subjectiu als subministraments bàsics a un preu assequible i dins d'uns paràmetres de consum bàsics, essencials o no sumptuaris.

2. La Llei encomana al Síndic que vetlli pels drets de persones. Per això, en aquest informe s'ha intentat, en la mesura que fos possible, no utilitzar els conceptes de *clients* o *usuaris* o *consumidors* –forçosament més limitats–, tot i que en alguns casos s'utilitza aquesta terminologia per ajustar-se més al que determina la normativa o facilitar-ne la interpretació.

3. Administracions públiques i empreses subministradores han de tenir ben present que el Codi de consum de Catalunya atribueix una protecció especial a determinats col·lectius en les seves relacions de consum, com ara els infants i els adolescents, les persones grans, les persones malaltes, les persones amb discapacitats i qualsevol altre col·lectiu en situació d'inferioritat o indefensió especials.

4. Des d'un vessant assistencial o de prestació, cal treballar perquè l'ordenament jurídic reconegui com a titulars del dret als subministraments bàsics totes les persones que compleixin els requisits per ser definides com a consumidores vulnerables segons els paràmetres que estableixi la normativa per a cadascun dels serveis.

5. Tothom ha de poder gaudir dels subministraments bàsics a un preu assequible sempre que el seu consum estigui dins d'uns paràmetres de consum que siguin bàsics, essencials o no sumptuaris. Aquest dret als subministraments bàsics a un preu assequible ha de ser reconegut a les persones que no compleixen les condicions de vulnerabilitat a què s'ha fet referència anteriorment.

6. Més enllà d'aquests límits, els sistemes tarifaris haurien de fomentar l'estalvi i l'eficiència energètica, penalitzar el malbaratament de recursos escassos i traslladar als consums excessius o sumptuaris el cost dels subministraments bàsics dels consumidors vulnerables.

### ■ Bones pràctiques

15. Cal que les empreses subministradores lliurin una informació completa, precisa, acurada i entenedora sobre els serveis que presten, les seves condicions i el seu preu, ja ho facin de forma presencial o a distància (per via telefònica, telemàtica, etc.).

16. Cal que les empreses subministradores informin clarament sobre els preus dels serveis i les possibles bonificacions, recàrrecs i impostos que es cobraran juntament amb el consum, com ara l'IVA, el cànon de l'aigua, l'impost especial sobre l'electricitat o el manteniment del comptador d'aigua. Aquesta informació s'ha de fer pública també en els anuncis i la publicitat dels preus que facin les empreses subministradores.

17. Especialment en els sectors elèctric i del gas, les empreses comercialitzadores han de facilitar al consumidor el canvi d'empresa comercialitzadora i han de ser proactives a l'hora d'aplicar el preu més beneficiós per al consumidor, sempre d'acord amb la seva voluntat.

18. En relació amb el punt anterior, cal un compromís ferm de les empreses comercialitzadores d'electricitat i de gas per a l'eradicació de les pràctiques comercials poc curoses –i, en alguns casos, de legalitat dubtosa– per part dels seus equips comercials, sigui l'anomenada *porta freda* o per telèfon, especialment amb relació als col·lectius protegits pel Codi de consum de Catalunya, com ara les persones grans o qualsevol altra persona en una situació d'inferioritat o indefensió especials.

19. Les empreses subministradores han de supervisar l'actuació de les empreses que subcontracten per a la gestió del cobrament de deutes pendents, de manera que garanteixin una actuació ètica i sense males pràctiques.

20. Cal que les empreses subministradores tinguin una especial cura i no incloguin cap persona en els registres o fitxers d'incompliment d'obligacions dineràries fins que el deute no sigui ferm i no s'hagin resolt totes les reclamacions pendents, extrajudicials o judicials, per no lesionar els drets de les persones a la protecció de les seves dades personals i al seu honor i la pròpia imatge.

21. Cal que les factures dels subministraments bàsics (electricitat, aigua i gas) siguin clares, entenedores i transparents, amb una mida de la lletra que faci comfortable la seva lectura.

22. Cal que les empreses subministradores avisin immediatament els consumidors quan detectin situacions d'excessos, fuites o anomalies de consum en l'electricitat, l'aigua o el gas, de manera anàloga al que ja es fa en altres sectors, com el de les telecomunicacions.

23. Si la persona ho demana, també és convenient que les empreses subministradores informin per carta, correu electrònic, whatsapp, SMS, etc., quan es detecta que el consum de la persona assoleix el 75% del seu consum històric mitjà en cada cicle de facturació.

24. Cal que la persona tingui ple accés i immediat a totes les seves dades de consum, com a via idònia per poder planificar adequadament el seu consum

25. Les empreses subministradores han de reforçar el paper dels serveis socials municipals bàsics i de les entitats socials, especialment facilitant la informació i la formació al seu personal.

26. Cal que les empreses subministradores incorporin als seus plans de responsabilitat social programes específics per atendre els consumidors més vulnerables i que aquests siguin públics i coneguts, especialment pels serveis socials i les entitats socials que atenen aquestes persones.

29. Cal que les empreses subministradores estableixin criteris per a l'aplicació automàtica de les tarifes socials vigents en els sectors de l'electricitat, l'aigua i el gas als beneficiaris d'habitatges integrats en les xarxes d'habitatges d'inclusió social, siguin titularitat d'administracions públiques o d'entitats socials amb personalitat jurídica.

30. Cal millorar les relacions entre els organismes o serveis públics de consum i els serveis socials bàsics, de manera que amb una formació i informació comuna sobre els subministraments bàsics es conegui mútuament quin és l'espai competencial de cadascun, tot amb l'objectiu d'oferir un millor servei a les persones que ho requereixen.

31. Cal garantir un tractament àgil i acurat de les queixes i reclamacions presentades pels ciutadans que fugi especialment de les respostes estandarditzades.

32. Cal que les empreses subministradores informin clarament els ciutadans de les vies de reclamació i dels mitjans de resolució alternativa de conflictes, i també dels ombudsmen existents. Aquesta informació ha de figurar de manera destacada en els contractes, les factures, les pàgines web i en els establiments o les oficines de les empreses subministradores o els seus agents.

33. Cal assegurar que les empreses subministradores ofereixen un servei telefònic gratuït al qual es puguin adreçar les persones per posar en coneixement de l'empresa les eventuais incidències, esdeveniments i circumstàncies que afectin el funcionament normal de les relacions de consum i formular reclamacions sobre els serveis rebuts, d'acord amb el Codi de consum de Catalunya.

34. Cal que les empreses subministradores garanteixin que els consumidors, per fer valer l'eventual exercici dels seus drets, tinguin constància, per escrit o en qualsevol suport durador, de la presentació de qualsevol mena de queixa o reclamació relativa a incidències, esdeveniments o circumstàncies que afectin el funcionament normal de les relacions de consum i, per tant, que lliurin al consumidor un acusament de recepció, un número d'incidència o qualsevol altre document acreditatiu de la seva queixa o reclamació.

35. Cal que les empreses subministradores garanteixin el compliment del Codi de consum de Catalunya pel que fa a l'obligació de seguir prestant el servei encara que hi hagi manca de pagament d'algun rebut o alguna factura si la persona ha presentat alguna reclamació amb relació a la factura davant de la mateixa empresa subministradora, o per mitjà dels mecanismes judicials o extrajudicials de resolució de conflictes, i aquesta està pendent de resolució.

38. A causa de la complexitat de la matèria i de la desinformació que afecta la majoria de les persones, víctimes sovint de missatges contradictoris, cal que les empreses comercialitzadores informin adequadament els consumidors sobre el preu que ofereixen, els conceptes que integren la factura que hauran de pagar, les possibilitats d'acollir-se al bo social i les diferents modalitats tarifàries en funció de si estan acollits al règim del PVPC o en el mercat lliure.

41. Especialment en el moment de la contractació, però també quan se sol·liciti una reducció, cal que les empreses comercialitzadores d'electricitat lliurin una informació acurada i precisa sobre la potència elèctrica que requereix el consumidor, d'acord amb els principis de consum responsable i eficient energèticament.

64. Les empreses subministradores han d'informar els particulars i les administracions sobre el detall dels consums dels edificis i dels habitatges per obtenir dades concretes que permetin racionalitzar les operacions de rehabilitació per a la millora de l'eficiència energètica.

## ■ Competència normativa de la Generalitat i de l'Administració local

7. Cal assegurar el compliment de la Directiva de resolució alternativa de litigis, de manera que els consumidors puguin presentar reclamacions contra les empreses subministradores davant entitats que ofereixin procediments de resolució alternativa de litigis que siguin independents, imparcials, transparents, efectius, ràpids i justos.

8. La Directiva 2013/11/UE, de 21 de maig de 2013, de resolució alternativa de litigis permet que consumidors i empreses resolguin les seves disputes sense anar a la via judicial i de manera ràpida i senzilla per a tot tipus de controvèrsies contractuals, tant si el contracte es va fer presencialment o no (per exemple, en línia o per telèfon).

9. Més enllà del debat de si els serveis d'interès general els han de prestar entitats públiques o privades, hi ha un element comú i essencial en ambdós casos, que és la garantia dels drets de les persones, i per tant que aquestes no vegin disminuïts els seus drets en funció de qui presta el servei. Atès que quan aquests serveis els prestava directament l'Administració era l'ombudsman qui els supervisava, aquesta funció de supervisió l'hauria de continuar fent la mateixa institució, amb independència de qui sigui el prestador del servei, per garantir la defensa dels drets de les persones.

El Parlament de Catalunya, en l'article 78.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i en la Llei 24/2009, del 23 de desembre, del Síndic de Greuges, va fer un pas pioner en aquesta direcció en conferir al Síndic la facultat de supervisar "les empreses privades que gestionen serveis públics o acompleixen activitats d'interès general o universal".

10. El Parlament de Catalunya, en l'aplicació de la Directiva 2013/11/UE, de 21 de maig de 2013, sobre la resolució alternativa de litigis en matèria de consum, hauria de seguir la línia iniciada en l'article 78 de l'Estatut d'autonomia i dotar el Síndic de les eines necessàries perquè actuï com a mecanisme de garantia de drets i de resolució alternativa

de litigis en l'àmbit dels subministraments bàsics que sigui independent de les empreses subministradores.

11. L'establiment per llei del Síndic de Greuges de Catalunya com a ombudsman dels subministraments bàsics, nomenat pel Parlament de Catalunya, permet oferir a totes les empreses dels sectors de l'electricitat, l'aigua i el gas un mecanisme efectiu de compliment de la Directiva de resolució alternativa de litigis i de supervisió del dret de les persones als subministraments bàsics. Tal com succeeix en altres ordenaments, la regulació per llei afegeix un plus de garantia als drets de les persones i assegura la independència respecte de les empreses subministradores.

12. La llei reguladora de l'ombudsman dels subministraments bàsics ha d'establir el sistema de finançament compartit públic i privat mitjançant una part amb càrrec als pressupostos de la Generalitat de Catalunya i una altra amb càrrec a les empreses subministradores en funció de la seva facturació al territori.

13. Cal garantir la gratuïtat en l'accés a la resolució alternativa de litigis, especialment per als consumidors vulnerables.

14. La publicació d'un informe anual sobre l'activitat realitzada en defensa del dret als subministraments bàsics de les persones, i la presentació i posterior debat davant del Parlament de Catalunya, és una garantia d'independència a l'hora de resoldre les queixes i els litigis que es plantegin

27. Cal simplificar la gestió de les tarifes socials en els subministraments bàsics i la tramitació dels ajuts als consumidors vulnerables, de manera que es faciliti que totes les persones que ho necessitin puguin acollir-se a aquests beneficis.

28. Cal establir un òrgan que actuï com a finestreta única comuna per a totes les empreses que puguin ser considerades com a subministradores de serveis bàsics per informar les persones i tramitar totes les tarifes socials i els ajuts existents als consumidors vulnerables, i que a la vegada serveixi de referència per assessorar i informar en matèria de subministraments

bàsics els serveis socials bàsics i les entitats socials.

48. Cal que les administracions públiques i les empreses subministradores implantin una línia d'ajuts adreçada als consumidors vulnerables per a l'adquisició o la renovació d'electrodomèstics i elements d'il·luminació que siguin més eficients energèticament.

51. Cal elaborar un model de factura per al subministrament d'aigua.

52. Cal que les administracions locals competents retirin de la factura de l'aigua tots els conceptes que no estan relacionats amb el cicle de l'aigua, com ara les taxes de qual o de recollida d'escombraries.

53. Cal que les administracions locals competents aprovin tarifes socials de l'aigua, lligades a un consum bàsic.

54. Cal que les empreses subministradores informin trimestralment els ajuntaments respectius del nombre de talls del servei per impagaments i de les altres incidències rellevants, en especial les que afectin els col·lectius especialment protegits.

55. Cal que les administracions locals exerceixin al màxim les seves potestats de supervisió, inspecció i control de les empreses concessionàries del servei d'aigua.

56. Cal que tant les administracions locals com les empreses subministradores informin de forma proactiva, periòdica i detallada de la qualitat de l'aigua subministrada, especialment dels paràmetres que la normativa obliga a verificar en els diferents controls que cal realitzar, i que, a aquest efecte, s'habiliti un espai específic en les respectives pàgines webs que contingui tota aquesta informació.

65. S'han d'establir mecanismes de foment i finançament que abastin tots els agents implicats en l'eficiència energètica, públics i privats, i tenir especial cura perquè les persones amb menys recursos no quedin excloses dels ajuts públics.

66. Abans de la construcció dels habitatges socials, cal analitzar acuradament quins són els sistemes que permeten un ús més eficient

de l'energia, amb l'objectiu de no generar unes factures inassumibles per a les persones beneficiàries dels habitatges.

### ■ Competència normativa de l'Estat

36. La nova regulació de la facturació elèctrica no afavoreix l'estalvi energètic, ja que fins a la posada en marxa dels comptadors de telegestió s'aplicaran uns patrons de consum preestablerts. Hi ha dubtes raonables que la nova regulació s'ajusti als principis de no- malbaratament de recursos escassos, de foment de les energies renovables i de reducció de les emissions de CO<sup>2</sup>.

37. D'acord amb el punt anterior, cal intensificar el procés de substitució de comptadors per avançar la data d'implantació dels comptadors digitals o de telegestió (*smart meters*) per garantir que tots els consumidors disposen d'informació real i instantània sobre el seu consum, i sempre amb la finalitat que puguin reduir-lo o fer-lo més eficient.

39. Cal avaluar si el model de factura del subministrament d'electricitat aprovat per la Resolució ministerial de 23 de maig de 2014 serveix per incrementar la transparència, millorar la informació i la comprensió de les persones sobre el preu de l'electricitat i facilitar l'elecció d'empresa comercialitzadora.

40. Cal afavorir la diversificació tarifària tot ampliant el ventall de modalitats de discriminació horària per ajustar-se més a les necessitats dels consumidors.

42. La generació eficient i descentralitzada d'electricitat per a l'autoconsum per mitjà de fonts renovables contribueix a l'assoliment dels objectius de la UE sobre reducció de les emissions de CO<sup>2</sup>. Per aquest motiu, cal ser crític amb la desincentivació que la nova regulació del sector de l'electricitat fa de l'autoconsum amb energies renovables per la via de l'anomenat *impost al sol* (peatge de suport).

43. Cal fer una auditoria externa, completa i rigorosa sobre el sector elèctric que abordi especialment l'anomenat *dèficit tarifari*.

44. Cal actualitzar les quantitats (30 euros o el 10% de la primera facturació completa) que el reglament estatal (article 105.6 del Reial decret 1955/2000) determina que les empreses distribuïdores d'electricitat han d'abonar als consumidors en concepte d'incompliment de la qualitat individual pel que fa a l'atenció al consumidor, atès que mai no s'han actualitzat.

45. Cal modificar el reglament estatal de l'electricitat per tal que, en els casos de tall del subministrament per impagament a causa de la situació de vulnerabilitat de la persona, no s'hagi d'abonar el doble de les despeses de reconexió per tornar a disposar del servei.

46. Cal modificar la legislació del sector elèctric per redefinir el bo social elèctric i aconseguir que s'apliqui als consumidors vulnerables, de manera que s'elimini –entre d'altres– la possibilitat de beneficiar-se'n per la sola condició de ser família nombrosa.

47. Cal establir mecanismes de reducció de la potència elèctrica abans de procedir al tall del subministrament en els casos de consumidors vulnerables amb dificultats de pagament de les factures.

49. Cal modificar la legislació reguladora de l'IVA per aplicar un IVA reduït als consumidors vulnerables d'electricitat, per assimilar-ho al 10% de l'aigua o al tipus impositiu reduït d'altres països.

50. Cal que les empreses distribuïdores informin trimestralment els ajuntaments respectius del nombre de talls del servei de subministrament d'electricitat per impagaments i de les altres incidències rellevants, especialment les que afectin els col·lectius especialment protegits.

57. Cal modificar la legislació del sector d'hidrocarburs per establir un preu social per al gas butà en funció de les circumstàncies personals, de manera que se superi la situació actual en què el preu de la bombona és el mateix independentment del seu ús, com a font d'energia bàsica de les persones o com a element propi d'establiments comercials o recreatius, com ara les terrasses a la via pública.

58. Cal modificar la legislació del sector d'hidrocarburs per crear un bo social del gas.

59. Cal modificar el reglament estatal del gas per tal que, en els casos de tall del subministrament per impagament causat per la situació de vulnerabilitat de la persona, no s'hagi d'abonar el doble de les despeses de reconexió per tornar a disposar del servei.

60. Cal modificar la legislació reguladora de l'IVA per aplicar un IVA reduït als consumidors vulnerables de gas i gas butà, de manera que s'assimili al 10% de l'aigua o al tipus impositiu reduït d'altres països.

61. Cal elaborar un model de factura per al subministrament de gas.

62. Cal que les empreses distribuïdores informin trimestralment els ajuntaments respectius del nombre de talls del servei de subministrament de gas per impagaments i de les altres incidències rellevants, especialment les que afectin els col·lectius especialment protegits.

63. Cal tenir en compte que la rehabilitació per millorar l'eficiència energètica dels edificis i dels habitatges existents té unes característiques específiques respecte de la nova construcció. Així mateix, hi intervenen altres agents. Per aquest motiu, és recomanable que, des d'un punt de vista normatiu, es regulin aquestes operacions de rehabilitació de manera específica i separada de la nova construcció.



**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

**Síndic de Greuges de Catalunya**  
Passeig Lluís Companys, 7  
08003 Barcelona  
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187  
sindic@sindic.cat  
www.sindic.cat

