

REPORTAJE A LA OFFICE OF ELECTRICITY REGULATION OFFER (GRAN BRETAÑA)

INTRODUCCIÓN

1. El Reino Unido (RU) es un estado unitario. Debido a que los antecedentes constitucionales y legislativos en la Argentina y en el RU son diferentes, no todas las preguntas de Fundaplan pueden contestarse directamente en el contexto del R.U. Los párrafos siguientes contienen en general la información básica que se relaciona con la regulación de la industria de la electricidad en el R.U.

2. La Industria de Suministro Eléctrico del R.U. fue nacionalizada en 1948 y permaneció en el sector público hasta 1990. Durante este período, en Inglaterra y Gales, la generación y la transmisión de alto voltaje eran la responsabilidad del Consejo de Generación de Electricidad Central (CEGB). Doce consejos de electricidad por áreas tenían un monopolio sobre la distribución a voltajes más bajos, así como también sobre el suministro (minorista) de electricidad a Consumidores finales. En Escocia había dos Consejos de electricidad integrados responsables de la generación, transmisión, distribución y suministro en el norte y sur de Escocia respectivamente.

3. En 1990, la industria fue reestructurada y privatizada. Esta reestructuración introdujo por primera vez la competencia en la generación y en el suministro.

4. El CEGB se dividió en dos empresas privatizadas de generación (*National Power* y *PowerGen*), una empresa de generación nuclear (*Nuclear Electric*) que permaneció en el sector público, y la *National Grid Company*, que tenía a su cargo la red de transmisión de alto voltaje. Los doce Consejos de electricidad por áreas de Inglaterra y Gales también fueron privatizados. Los dos Consejos de electricidad integrados verticalmente de Escocia fueron privatizados como estaban, con la excepción de la generación nuclear que fue ubicada en una nueva empresa del sector público, *Scottish Nuclear*. La intención del gobierno es privatizar *Nuclear Electric* y *Scottish Nuclear* más adelante durante el presente año.

5. En el R.U., la regulación de la electricidad es responsabilidad del Director General de Suministro de Electricidad (Profesor S.C. Littlechild). El Director General es designado por el gobierno conforme a la Ley de Electricidad de 1989, la cual reestructuró la industria del suministro eléctrico. Su designación es por cinco años, y sólo puede ser destituido del cargo por razones de incapacidad o mala conducta. Sus deberes primordiales consisten en asegurar que se satisfagan las demandas razonables de electricidad, promover la competencia en la generación y el suministro, y proteger a los consumidores.

Lo asiste en el cumplimiento de sus funciones la Oficina de Regulación de Electricidad (OFFER).

OFFER es un departamento gubernamental no ministerial, independiente del Departamento de Comercio e Industria.

6. Desde 1990, los consumidores con una demanda máxima de electricidad superior a 1 MW han podido optar por su propio proveedor de electricidad. En 1994, los consumidores con una demanda máxima superior a los 100 kW entraron en el mercado competitivo. En 1998 todos los consumidores podrán elegir su proveedor. Se ha establecido un mercado de generación competitivo y el Director General ha tomado medidas enérgicas para incrementar la competencia en este mercado. Existen controles de precio sobre las actividades de transmisión y distribución de "monopolio natural" y también sobre los cargos de suministro a consumidores con una demanda menor a los 100 kW. Estos controles se encuentran estructurados de modo tal de dar a las empresas incentivos para mejorar su eficiencia y reducir sus costos. El Director General también ha establecido pautas de rendimiento que cubren los aspectos importantes del servicio que las empresas prestan a sus consumidores.

7. La Ley de Electricidad también estableció, en carácter de cuerpos estatuidos independientes, un número de comités regionales de Consumidores de electricidad. Los comités representan las opiniones de los Consumidores de electricidad, tanto con respecto a las empresas como con respecto al Director General.

8. Derecho de información. El Director General posee un derecho estatuido a obtener la información que requiere de las empresas de electricidad. La veracidad de la información se verifica de diversos modos; por ejemplo, por medio de una ulterior investigación, comparando información recabada de diversas empresas y por medio de la presentación anual de cuentas reguladoras auditadas (*audited regulatory accounts*). Donde se considera adecuado, OFFER contrata consultores que asesoran sobre la precisión de la información presentada.

9. Defensa del Consumidor. A diferencia de ciertos estados de los EE.UU., el R.U. no posee disposiciones con respecto a la "defensa del consumidor". El Director General de Suministro de Electricidad tiene el deber de proteger a los consumidores y promover la competencia. Los comités de Consumidores de electricidad tienen un rol importante al representar el interés del usuario ante el regulador.

10. Audiencias Públicas. El Director General posee poderes estatuidos para determinar ciertas disputas entre usuario y proveedor, y para hacer cumplir las condiciones de licencia y ciertas obligaciones estatuidas. En el ejercicio de sus poderes, efectúa amplias consultas a las partes interesadas, y toma en cuenta sus pareceres. Sin embargo, salvo contadas excepciones, las audiencias públicas no son características de la regulación de servicios públicos en el R.U.

11. El R.U. actualmente posee un número de cuerpos reguladores de una sola industria, presididos cada uno de ellos por un Director General. Por ejemplo, OFFER regula la industria del suministro de electricidad, OFTEL es el cuerpo regulador de las telecomunicaciones y OFGAS se encarga de la industria del gas.

12. Si bien se observan diferencias en los detalles, los reguladores de las empresas de servicios públicos del R.U. poseen responsabilidades básicas comunes. Poseen el deber de asegurar que se satisfagan las demandas razonables de los servicios y que los operadores puedan financiar el suministro de dichos servicios. Donde se considere apropiado, poseen el deber de promover la competencia. También tienen el deber de proteger a los consumidores con respecto a los precios; en especial en los casos en que la competencia aún no es eficaz o en que existe un monopolio natural. También protegen a los usuarios estableciendo normas de servicio e investigando las denuncias de usuarios.

13. Existe diálogo, en los casos en que es necesario, entre los cuerpos reguladores. Por ejemplo, la reciente adquisición de una empresa de electricidad por parte de una empresa de agua en el norte de Inglaterra hizo necesario el debate entre OFFER y OFWAT, el ente regulador de agua.

14. Los reguladores del R.U. son responsables por lo que hacen de diversos modos. Por ejemplo, se puede requerir que den testimonio escrito y oral a ciertos comités parlamentarios. El Comité Selecto de Comercio e Industria de la Cámara de los Comunes se interesa por la industria del suministro eléctrico. Durante el pasado año, sostuvo audiencias sobre la industria de la electricidad en general, y sobre el plan de privatizar la industria de la generación nuclear.

15. Las empresas de servicios públicos del R. U. son reguladas por reguladores individuales, y no por comisiones reguladoras. Por lo tanto, OFFER no posee un directorio en el sentido en que una comisión reguladora, por ejemplo, en los EE.UU. podría tener. Como se explicó anteriormente, el Director General es designado por el gobierno, pero una vez designado, es independiente del mismo.

16. El cuerpo administrativo de alto rango de OFFER consta de funcionarios públicos y se les exige que se abstengan de participar en política.

17. Al igual que otros departamentos gubernamentales, OFFER recibe su presupuesto del Departamento de Hacienda (*Her Majesty's Treasury*). Parte de este presupuesto se utiliza para brindar apoyo administrativo a los Comités de Consumidores.

18. *Los Comités de Consumidores de Electricidad.* El equivalente en el R.U. de las asociaciones de Consumidores son los Comités de Consumidores de Electricidad. Los presidentes de los comités se agrupan, bajo la presidencia del Director General, para conformar el Comité Consultivo Nacional de Consumidores (NCCC). Las opiniones de los consumidores son presentadas antes el regulador tanto por los comités individuales como por el NCCC. Los comités no poseen ninguna autoridad ejecutiva, y el regulador no tiene obligación de aceptar su consejo. Sin embargo, el Director General los consulta sobre todos los asuntos que pueden afectar a los consumidores y sus opiniones son relevantes en la información de sus decisiones.

19. Cada uno de los comités consta de 15 a 20 miembros, quienes son designados por el Director General con el asesoramiento del Presidente del Comité. Los Presidentes los designa el Secretario de Estado con el asesoramiento del Director General. Los miembros

son extraídos de un amplio espectro de la sociedad. Representan a los usuarios en general, no intereses sectoriales o políticos. Cualquiera puede postularse para integrar un Comité de Consumidores.

20. La Ley de Electricidad otorga a los comités de consumidores las siguientes funciones primordiales:

a) Consultar a proveedores públicos de electricidad acerca de asuntos que afectan los intereses de los consumidores de electricidad.

b) Mantener en estudio aquellos asuntos que afectan los intereses de los usuarios de electricidad en sus áreas respectivas.

c) Aconsejar al Director General acerca de cualquier asunto relacionado con el abastecimiento de electricidad en sus áreas respectivas.

21. OFFER brinda a los comités oficinas y respaldo administrativo. Salvo en los casos en que se esté debatiendo información privada o comercial confidencial, las reuniones de los comités están abiertas al público.

22. Los comités no pueden efectuar adjudicaciones formales. No obstante ello, a menudo realizan recomendaciones, por ejemplo, acerca de la mejor manera de resolver una disputa entre un consumidor y una empresa de electricidad. Éstas por lo general son aceptadas por las partes del conflicto.

23. Las normas relacionadas con la conducción de las reuniones de comités están estipuladas en el Programa 2 de la Ley de Electricidad de 1989.

24. *Consulta pública por parte de OFFER.* La regulación de la electricidad en el R.U. no funciona en términos generales a través de audiencias públicas del modo en que lo hace la regulación en los Estados Unidos. Sin embargo, posee otros métodos que hacen posible que las partes interesadas hagan conocer su postura. El Director General realiza amplias consultas sobre asuntos importantes de política, y publica documentos destinados a ayudar en la comprensión de los temas que están en consideración.

25. En ciertos asuntos, el Director General posee el poder para definir un conflicto entre, por ejemplo, un cliente y una empresa eléctrica. En dichos casos, ambas partes del conflicto poseen la oportunidad de exponer su caso. Las razones que hacen a las resoluciones del Director General siempre se manifiestan claramente. Se adjuntan dos ejemplos de resoluciones formales tomadas por el Director General para dar una idea de cómo se manejan estos asuntos.

26. *Control de precios.* Los controles de precios en la industria eléctrica del R.U. controlan el nivel medio de precios, no cada precio en particular. Dentro del marco de dichos controles, las empresas son libres de estipular precios individuales. El control de precios es revisado periódicamente por el Director General. Por lo general, dichas revisiones se realizan a intervalos de tres a cinco años. Una revisión del control de precios normalmente lleva de nueve meses a un año.

27. Al comienzo de una revisión del control de precios, el Director General emite un amplio documento de consulta que expone los

asuntos que éste tiene intenciones de considerar, e invita a que le respondan las partes interesadas. Solicita a las empresas interesadas planes y proyecciones detalladas de sus negocios, los que examina, a menudo con la ayuda de asesores. Considera las respuestas dadas a su documento de consulta y con frecuencia busca el asesoramiento de un especialista sobre aspectos del nuevo control. Trata las implicancias que tendrían posibles nuevos controles de precios con las empresas implicadas. Por último, publica una propuesta para el nuevo control de precios. Si una empresa decide no aceptar la propuesta de control dada por el Director General, el asunto es remitido a la Comisión de Monopolios y Fusiones (MMC) para lograr una decisión. Se adjuntan documentos de propuestas y consulta para controles de precios.

28. Ciertos pleitos entre cliente y proveedor, como se expuso en una respuesta anterior, pueden ser definidos por el Director General. Sin embargo, el cuerpo administrativo de OFFER por lo general logra resolver de modo informal una gama más amplia de disputas. Normalmente tarda entre dos y siete semanas abordar a una resolución informal. Nuestro cuestionario menciona específicamente conflictos de consumo y facturas (*consumption and billing disputes*). Estos conforman la categoría más amplia de denuncias remitidas a OFFER, y se registra un alto grado de éxito en la resolución de dichos pleitos sin recurso de procedimientos formales. Las disputas en torno a la exactitud de los medidores pueden ser definidas formalmente por el Servicio de Examen de Medidores de Electricidad de OFFER.

29. Un proveedor público de electricidad puede desconectar el suministro de electricidad a un cliente si no se ha abonado una cuenta, pero existen reglas estrictas, en el Programa 6 de la Ley de Electricidad de 1989, con respecto a cómo y cuándo puede hacerse efectiva la desconexión. Por ejemplo, un establecimiento doméstico no puede desconectarse hasta luego de transcurridos 20 días hábiles a partir de que la empresa haya enviado una intimación escrita al pago. Para establecimientos comerciales, el límite de tiempo son 15 días. El proveedor está obligado a dar por lo menos dos días de aviso de su intención de discontinuar el servicio.

30. La desconexión por falta de pago está considerada como un último recurso. Las empresas de electricidad deben tener códigos de práctica aprobados para el pago de cuentas de electricidad. Éstos estipulan los métodos de pago accesibles para los clientes y asesoran acerca de dónde obtener ayuda para administrar el consumo de electricidad. Los clientes de avanzada edad y los discapacitados reciben una protección adicional conforme a su propio código especial. Por medio de una condición de su licencia, se impide que los proveedores públicos de electricidad procuren recuperar deudas atrasadas de sus clientes domésticos a una tasa mayor que la que el cliente puede afrontar. A partir de 1990, estas medidas se combinaron para asegurar una reducción considerable en la desconexión por falta de pago de facturas de electricidad.

31. La Ley de Electricidad de 1989 faculta al Director General a establecer normas de desempeño para los proveedores públicos de electricidad. Éstas actualmente incluyen, a modo de ejemplo, normas de desempeño sobre la lectura de medidores, cumplimiento de compromisos, y restauración del suministro luego de fallas. Se dan detalles en el Informe Anual.

32. La ley también impone ciertas obligaciones sobre los usuarios. Los proveedores públicos de electricidad normalmente elaboran un compendio de las mismas para los pequeños consumidores, con el nombre de "Términos de Suministro" o similar. A menudo se adjuntan al formulario utilizado para solicitud de electricidad. Se adjuntan dos ejemplos típicos.

33. La licencia de suministro público de electricidad exige a las empresas que presenten cuentas por separado con respecto a negocios separados. La licencia asimismo contiene prohibiciones de subsidios cruzados (*cross-subsidy*) entre empresas y de discriminación indebida de precios entre diversas clases de cliente.

34. La licencia también exige a los proveedores públicos de electricidad que presenten una serie de códigos de práctica para su aprobación por parte del Director General. Dichos códigos cubren: el pago de facturas; métodos para atender la falta de pago de cuentas; servicios para los discapacitados y clientes de edad avanzada; asesoramiento sobre eficiencia energética; y el manejo de las denuncias.

35. El Director General puede tomar medidas de ejecución conforme a la Ley de Electricidad de 1989 con respecto a toda violación, o posible violación de cualquier condición de la licencia. En la práctica, el Director General ha podido hacer cumplir los términos de las licencias sin tener que recurrir a sus poderes formales.

36. El cuerpo administrativo de OFFER está sujeto a las normas de conducta aplicables a todos los funcionarios públicos. Deben evitar realizar cualquier acción que ponga en duda su imparcialidad. Al cuerpo de OFFER no le está permitido poseer acciones en las empresas de electricidad.

37. El cargo de Director General de Suministro de Electricidad es un cargo de tiempo completo, al igual que los de la mayor parte del personal de OFFER. También se emplea personal por horas, con las mismas condiciones que los otros funcionarios públicos.

38. Las autoridades municipales del R.U. no participan del suministro de electricidad a clientes en el momento actual.

39. Dado que su principal interés consiste en la regulación económica y la protección del cliente, OFFER no es responsable directo de asuntos ambientales. Sin embargo, la Ley de Electricidad de 1989 estipula que el Director General de Suministro de Electricidad, durante el ejercicio de sus diversas funciones estatuidas, debe tener en cuenta "el efecto que tienen sobre el medio ambiente físico las actividades relacionadas con la generación, transmisión o suministro de electricidad".

40. La protección ambiental es la responsabilidad del Cuerpo de Inspectores de la Contaminación (*Her Majesty's Inspectorate of Pollution-HMIP*). El HMIP regula las descargas en la atmósfera y en el agua de grandes estaciones generadoras convencionales y de estaciones nucleares. La seguridad "on-site" de las estaciones de energía nuclear es la responsabilidad del Cuerpo de Inspectores de Instalaciones Nucleares.

41. Sobre la noción de "*public utility*". Existen convenios reguladores individuales para las diversas empresas de servicios públicos del R.U., pero éstas no responden a una definición general en derecho de "empresa de servicios públicos". Las funciones del Director General de Suministro de Electricidad comprenden la generación, transmisión, distribución y suministro (minorista) de electricidad.