

El consumidor como centro del mercado eléctrico Europeo

Profra. Dr. Dña. Nuria Encinar Arroyo

Abogada especializada en el sector energético. Doctora en Derecho Administrativo y Doctora Europeus. Responsable de Defensa Jurídica Regulatoria y Regulación Internacional. Viesgo Infraestructuras Energéticas.

Introducción

Es necesario arrancar recordando que la energía ha sido la gran olvidada en las políticas europeas del *acquis comunitario*. Tanto es así que no fue hasta el 1 de diciembre de 2009 con la llegada del Tratado de Lisboa cuando la *política de energía* adquiere autonomía propia y pleno reconocimiento mediante la introducción del artículo 194 en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que fija sus objetivos y el procedimiento para la aprobación de las medidas que permiten su consecución.

La necesidad de la creación de un *mercado interior de la energía*, hoy en proceso de

construcción, se reconoció en 1988. Quizás el desmedido retraso en el reconocimiento de esta política pudiera explicar, entre otras causas, que todavía no se haya completado tal mercado. Naturalmente, supuesto imprescindible para que el *mercado interior de la electricidad* sea posible es que la energía sea reconocida como una *política de acción*.

Bajo este paradigma, la consecución del *mercado interior de la electricidad* no constituye una aspiración imposible. Tres paquetes legislativos y la *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*¹ están siendo necesarios para que su consecución se perciba más cercana.

La Directiva 96/92/CE² se enmarca dentro del "*Primer Paquete Legislativo*", que regulaba, entre otros, el *principio de separación de actividades o el principio de acceso de terceros a las redes* (ATR), principios cardinales del Derecho de la Energía. En vista del escaso éxito obtenido y en un segundo intento por liberalizar el mercado eléctrico, el objetivo del "*Segundo Paquete Legislativo*" fue el de ahondar y progresar en el proceso de *liberalización* de manera que todos los ciudadanos europeos ejerciesen su derecho a elegir libremente al suministrador que más se ajustase a sus necesidades. Concretamente, la Directiva 2003/54/CE³, se centró en dos grandes áreas de actuación inmediata⁴ sin desatender otras⁵ de especial trascen-

¹ COMISIÓN EUROPEA (2015). *Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*. Bruselas, 25.2.2015. COM (2015) 80 final, (en lo sucesivo, la "Estrategia Marco de la Unión de la Energía", "Estrategia" o la "Unión de la Energía", indistintamente). La estrategia comprende cinco dimensiones de actuación interrelacionadas; i) La seguridad energética, solidaridad y confianza; ii) un mercado europeo de la energía plenamente integrado; iii) eficiencia energética como contribución a la moderación de la demanda; iv) descarbonización de la economía; v) investigación, innovación y competitividad.

² Diario Oficial n° L 027 de 30.01.1997.

³ DOUE n° L 176/37 de 15.7.2003.

⁴ La primera relativa a la *separación de actividades*, se apuesta ahora por la *separación jurídica* de las distintas actividades de un grupo integrado verticalmente. Nótese, que bajo el régimen de la Directiva 96/92/CE solo se requería la *separación contable*. El otro foco de atención fue el ATR, a fin de garantizar un acceso a la red no discriminatorio las tarifas tienen que ser fijadas por una autoridad reguladora descartando el *acceso negociado* o la *opción del comprador único*, opciones previstas en la Directiva 96/92/CE. Se configura el ATR basado en condiciones públicas, objetivas y no discriminatorias.

⁵ Como la creación de *autoridades reguladoras nacionales* encargadas de garantizar la no discriminación en el mercado. Estos organismos deben fomentar la competencia y el cumplimiento de la normativa eléctrica en beneficio de los consumidores.

dencia para la competencia. En 2007 la Comisión Europea lanzó su "Política Energética para Europa"⁶, como punto de partida de lo que luego acabaría por constituirse el "Tercer Paquete Legislativo"⁷, actualmente en vigor.

El presente artículo aborda el consumidor y su papel en la contribución a la consecución de los desafíos de la *Unión de la Energía* incluidos los objetivos a 2030. Se articula en dos apartados principales a los cuales precede una consideración de carácter general, el consumidor eléctrico ha sido un sujeto al que se le ha prestado una inusitada atención en el pasado pero que irá apelando un mayor protagonismo en el mercado adquiriendo un papel tal que llega a ser esencial en la transición hacia una economía sostenible, hipocarbónica y respetuosa con el clima.

La Unión de la Energía

Aproximación al concepto de la Unión de la Energía.

El 25 de febrero de 2015 se presentó la Estrategia cuyo objetivo reside en garantizar que todos los ciudadanos de la Unión Europea disfruten de una energía segura, sostenible, competitiva y asequible.

Repárese que la Comunicación de la Comisión Europea de 2007 "Una Política Ener-

gética para Europa", se construyó, precisamente, sobre tres pilares la sostenibilidad, la seguridad de abastecimiento y la competitividad, pero cuyas acciones materiales, no obstante, quedaron en aguas de borraja⁸.

Expuesto el núcleo de la cuestión, el siguiente aspecto a desarrollar es qué se necesita para conseguir los objetivos de la *Unión de la Energía*.

La respuesta gravita en conseguir, "un sistema energético integrado a escala continental, en el que la energía fluya libremente a través de las fronteras, sobre la base de la competencia y el mejor uso posible de los recursos, con una regulación eficaz de los mercados energéticos a nivel de la UE"⁹, añadiendo, en mi opinión, *in fine* "y, en el que se proteja al consumidor".

Representa, a la postre, la consecución del tan ansiado *mercado único energético*. Un mercado en el que unos Estados miembros dependan unos de los otros y todos orientados hacia los consumidores, porque solo los consumidores pueden asumir un papel vital en la transición energética, solo ellos pueden aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, solo ellos pueden reducir sus facturas y solo ellos deben participar plena y activamente en el mercado, indiscutiblemente, siempre que se proteja a los *consumidores vulnerables*.

A tal fin, la Estrategia fija una Hoja de Ruta, con el propósito de transformar el sistema energético europeo, que comprende la realización de 15 acciones con un plazo de ejecución de dos años a contar desde su adopción en el año 2015 y que han quedado reflejadas en propuestas legislativas que se han ido aprobando desde febrero del referido año.

Marco regulatorio: paquetes normativos

Con el fin de poner orden al vasto conjunto de propuestas y medidas aprobadas en apenas dos años, distingo cada una de las acciones por paquetes según la estación del año de su publicación. Constituyendo cuatro los paquetes aprobados hasta la fecha de entrega de estas líneas.

El paquete de invierno de 2015. El 25 de febrero de 2015, fecha de la adopción de la Estrategia, se publicó una Comunicación¹⁰ en materia de interconexiones que fijaba el objetivo, ya establecido en 2002, de alcanzar el 10 % de interconexión en un plazo de cinco años (desde 2015 a 2020). Así como una Comunicación que sería la antecámara sobre el acuerdo mundial de clima que se celebraría en diciembre de ese mismo año.

*El paquete de verano de 2015*¹¹. El 15 de julio de 2015, la Comisión publicó la Co-

⁶ COMISIÓN EUROPEA (2007). Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo. *Una política energética para Europa*. Bruselas, 10.1.2007. COM (2007) 1 final. (SEC (2007)).

⁷ Integrante, desde la óptica eléctrica, de la Directiva 2009/72/CE, Reglamento (CE) n° 713/2009, Reglamento (CE) no 714/2009, todos de DOUE L 14.08.2009. En términos generales, la Directiva 2009/72/CE centra la atención en tres aspectos esenciales: i) Fortalecer las autoridades reguladoras; ii) Los postulados del *principio de separación de actividades* de obligado cumplimiento a nivel de transporte y; iii) La protección a los consumidores.

⁸ Aseveración que queda avalada por las palabras que Jean-Claude Juncker empleó en su discurso de presentación de la Estrategia Marco de la Unión de la Energía el 25 de febrero de 2015, "El sector de la energía ha quedado demasiado tiempo al margen de las libertades fundamentales de nuestra Unión..." disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4497_es.htm

⁹ Estrategia Marco de la Unión de la Energía, pp. 2.

¹⁰ COMISIÓN EUROPEA (2015). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *Alcanzar el objetivo de interconexión de electricidad del 10 % Preparación de la red eléctrica europea de 2020*. Bruselas, 25.2.2015 COM (2015) 82 final.

¹¹ Se presentó, entre otras muchas propuestas, la consulta pública sobre el Diseño del Nuevo Mercado COM (2015) 340 final. También la propuesta para una Regulación por la que se deroga la Directiva de etiquetado de eficiencia energética Directiva 2010/30/UE, COM (2015) 341 final. También la propuesta de consulta sobre la seguridad de suministro de electricidad en situaciones de riesgo.

municación *Establecer un nuevo Acuerdo para los consumidores de energía*¹². El objetivo principal es mejorar la conexión entre el mercado mayorista y el mercado minorista en beneficio de los consumidores. Fija tres pilares: la capacitación de los consumidores, la creación de hogares y redes inteligentes y la gestión y protección de datos. El nuevo Acuerdo define diez puntos que permite contribuir con el objetivo de situar a los consumidores en el centro de un sistema energético próspero y funcional. En definitiva, se constituye en la antesala de lo que luego acabaría por hornearse el 30 de noviembre de 2016.

El *paquete de invierno de 2016*¹³. El 16 de febrero de 2016, la Comisión Europea presentó, inmediatamente después de la adopción del Acuerdo de París, el paquete de medidas sobre la seguridad energética sostenible. Un paquete que tiene como objeto principal hacer frente a las interrupciones de suministro.

El *paquete de otoño de 2016*¹⁴. El 30 de noviembre de 2016 se aprobó, bajo la rúbrica *Clean Energy for All Europeans*¹⁵ capitaneado por la Comunicación que lleva su mismo nombre, un paquete de medi-

das que pretende acelerar el objetivo de la transición a una economía con una energía limpia, segura y sostenible. Tiene como objetivos claros: la eficiencia energética, liderar a nivel mundial la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energías renovables y que los consumidores europeos sean tratados justamente en la contratación del suministro eléctrico, además de reducir las emisiones de CO₂, a nivel europeo, en un porcentaje de un 40 % para el año 2030.

Expuestos todos los paquetes regulatorios, paso a continuación a analizar el paquete de otoño de 2016 que, como ya está dicho, dimana de la Estrategia y, entre sus muchas propuestas aprueba el que denomino *"Cuarto Paquete Legislativo"* en un intento por culminar el *mercado interior de la electricidad*.

Paquete de 30 de Noviembre de 2016, "Clean Energy for all Europeans": "Cuarto Paquete Legislativo"

El Paquete de 30 de Noviembre de 2016 contiene ocho propuestas legislativas¹⁶, a saber: i) un borrador de modificación de

la Directiva 2009/72/CE¹⁷; ii) un borrador de modificación del Reglamento (CE) n°/714/2009; iii) un borrador de modificación del Reglamento de la ACER¹⁸; iv) un borrador de modificación de la Directiva 2009/28/CE; v) un borrador de modificación de la Directiva de eficiencia energética; vi) un borrador de modificación de la Directiva de eficiencia en los edificios; vii) una propuesta de Reglamento sobre la Gobernanza y; viii) una propuesta de Reglamento para la preparación de situaciones de crisis en el sector eléctrico y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE, referida a la seguridad del abastecimiento de electricidad.

De modo que el Paquete de 30 de Noviembre de 2016 incluye medidas legislativas en todos los pilares sobre los que se erige la política energética, esto es, la eficiencia energética, las energías renovables, el diseño del mercado de la electricidad, la seguridad de abastecimiento y normas sobre la Gobernanza de la *Unión de la Energía*.

Es obligado, aunque quizá obvio, advertir también con todo lo ya dicho la evolución pretenciosa de los objetivos de clima y energía a 2020¹⁹, a 2030²⁰ y a 2050²¹. También la firma del Acuerdo de París que

¹² COMISIÓN EUROPEA (2015). Comunicación Delivering a New Deal for Energy Consumers {swd(2015) 141 final} Bruselas, 15.7.2015 COM (2015) 339 final.

¹³ Paquete que engloba las siguientes comunicaciones: COM (2016) 52/2 – Propuesta de Reglamento sobre la seguridad del suministro de gas. COM (2016) 53/2 – Propuesta de Decisión sobre acuerdos intergubernamentales en materia de energía. COM (2016) 49/2 - Comunicación sobre la estrategia de la UE para el gas natural licuado y el almacenamiento de gas. COM (2016) 51 final – Comunicación sobre la estrategia para alcanzar un sector de la calefacción y la refrigeración inteligente, eficiente y sostenible.

¹⁴ Al que me referiré como, "Paquete de 30 de Noviembre de 2016".

¹⁵ COMISIÓN EUROPEA (2016). Energía limpia para todos los Europeos. Bruselas, 30.11.2016. COM (2016) 860 final.

¹⁶ Accesibles mediante el siguiente vínculo: <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>

¹⁷ Que llamaré, "Propuesta de Directiva Modificativa de la Directiva 2009/72/CE".

¹⁸ Agencia de Cooperación de los Reguladores de Energía.

¹⁹ Los retos para el año 2020, sin duda, de especial trascendencia son: i) Reducción de los gases de efecto invernadero en un 20 %, tomando como punto de referencia los valores del año 1990; ii) Aumentar la producción de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovable en un 20 %; iii) Los biocarburantes deberán representar el 10 % en los combustibles reservados a los vehículos; iv) Fortalecer la eficiencia energética en un 20 %; v) Nivel de interconexión del 10 %.

²⁰ Los retos son: i) Reducir los gases de efecto invernadero a un 40 %; ii) incrementar en un 27 % la electricidad generada a partir de fuentes de energías renovables; iii) Fortalecer la eficiencia energética 27-30 %; iv) el nivel de interconexión de 15 %. Recuérdese que con la propuesta modificativa de la Directiva de eficiencia energética se pasa del 27 al 30 % como objetivo vinculante para la Unión en 2030.

²¹ Consistente en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 80-95 % en comparación con los niveles de 1990. Puede consultarse, COMISIÓN EUROPEA (2011). Comunicación de la Comisión Hoja de Ruta de la Energía para 2050. COM (2011) 885 final, 15.12.2011.

culminó el 12 de diciembre de 2015 en la que en la Cumbre del Clima, 195 países²² convinieron en que el nivel de emisiones entre 2050 y 2100 sería cero. Y también, debe resaltarse que la Comisión Europea aprobó la lista proyectos de infraestructuras energéticas²³ ascendiendo en la actualidad a 195 proyectos.

Es indiscutible que para el pleno cumplimiento de los objetivos y retos europeos es requisito *sine qua non* la implantación y la consagración del *mercado interior de la electricidad*, que como decía al inicio de las presentes líneas es una tarea inacabada que precisa tras el Paquete de 30 de Noviembre de un "*Cuarto Paquete Legislativo*", del que subyace, y que englobaría los tres primeros borradores mencionados.

El primero, la propuesta de modificación de la ACER insta a que debe amoldarse al enfoque común sobre las agencias descentralizadas tal y como se encuentra regulado en la Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre las agencias descentralizadas²⁴. Por su parte, el Reglamento CE nº/714/2009, está di-

señado para cumplir los objetivos de la *Estrategia Marco de la Unión de la Energía*, concretamente los que se refiere a la política climática y energética para 2030. Y por lo que hace a la Propuesta de Directiva Modificativa de la Directiva 2009/72/CE, la misma tiene como misión conseguir un mercado de la electricidad competitivo, centrado en el consumidor, flexible y no discriminatorio. Los Estados miembros deben garantizar los flujos transfronterizos de electricidad, la participación de los consumidores en el mercado, el almacenamiento de energía, entre otros, y que los precios de la electricidad reflejen la oferta y la demanda reales.

Ante este nuevo escenario y con los retos ya expuestos el consumidor debe evolucionar. El consumidor ya no puede ser un *consumidor pasivo* sino que tiene que evolucionar hacia los patrones de un *consumidor activo*, que participe, que se implique en el desarrollo del mercado, que contribuya a la consecución de los objetivos a 2020, a 2030 y a 2050, que se beneficie del abaratamiento del precio de la luz y que se beneficie de las nuevas tecnologías, como de seguido trataré.

El nuevo rol del consumidor en el mercado tras el paquete de una energía limpia

Noción de consumidor y su papel en el mercado

Es elocuente cómo la Propuesta de Directiva Modificativa de la Directiva 2009/72/CE rinde culto al consumidor y apuesta por una óptima y completa protección al consumidor.

Por lo pronto, se debe realizar una valoración positiva por la supresión que hace la Propuesta de la clasificación tan desafortunada entre *clientes cualificados y no cualificados*²⁵, que a día de hoy sigue presente en la Directiva 2009/72/CE y que abandona, muy acertadamente, la precitada Propuesta.

Naturalmente, lo propio sería distinguir, a mi juicio, entre *cliente y consumidor*²⁶, aquel profesional y éste doméstico cuando no revierte lo adquirido al mercado.

Se incluyen, en la Propuesta, nuevas nociones como la del *cliente activo*²⁷, o las comunidades locales de energía y se refuerzan otras como la de los *agregadores*²⁸, que si

²² Los 195 países representan todos juntos el 95 % de emisiones. El Acuerdo sobre la mitigación del cambio climático, el denominado Acuerdo de París, entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, no obstante, en la reunión del G20 celebrada en Hamburgo el 8 de julio de 2017 se oficializó el abandono de EE.UU del precitado Acuerdo climático de París.

²³ Que son los comúnmente conocidos como proyectos de interés común. Esta lista se aprueba cada dos años de conformidad con lo prevenido en el Reglamento (UE) 347/2013, de 17 de abril. LCEur 2013/555. La lista puede consultarse a través del siguiente enlace: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/5_2%20PCI%20annex.pdf

²⁴ Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre las agencias descentralizadas de 19.7.2012.

²⁵ Puede verse una crítica de la autora en ENCINAR ARROYO, N. Suministro Eléctrico y Protección al Consumidor en España e Inglaterra y Gales. Estudio Comparado en el Marco de la Unión Europea. Tesis Doctoral inédita. 2015.

²⁶ Puede verse una crítica de la autora en ENCINAR ARROYO, N. Suministro Eléctrico y Protección al Consumidor en España e Inglaterra y Gales. Estudio Comparado en el Marco de la Unión Europea. Tesis Doctoral inédita. 2015.

²⁷ "«cliente activo»: un cliente o un grupo de clientes que actúan conjuntamente, que consumen, almacenan o venden electricidad generada en sus instalaciones, incluso a través de agregadores, o participan en la respuesta de la demanda o en planes de eficiencia energética, siempre que estas actividades no constituyan su principal actividad comercial o profesional", artículo 2 de la Propuesta.

²⁸ En la Directiva 2009/72/CE, aparece en el Preámbulo en una sola ocasión. Mientras que en la Propuesta de Directiva Modificativa de la Directiva 2009/72/CE, con su explicativo que le precede, aparece hasta en 22 ocasiones, lo cual es elocuente el papel esencial que se le quiere atribuir. Su función consiste en servir de intermediario entre los grupos de clientes y el mercado. Se encuentra definido en el artículo 2 de la Propuesta dedicada a las definiciones.

bien se menciona en la Directiva 2009/72/CE lo hace de soslayo y, que ayudarán a los consumidores a adoptar unas decisiones y elecciones óptimas respecto de sus operadores tendente a la consecución de unos consumidores activos y comprometidos. No obstante, ante el nuevo ecosistema digital se debiera avanzar hacia la consecución de unos *consumidores eléctricos digitalizados*²⁹ en el que ya va embebido el *consumidor capacitado*³⁰.

Los consumidores son un pilar fundamental para el logro de los objetivos, retos y desafíos referidos. Los consumidores deben generar su propia electricidad, deben ser capaces de almacenarla y venderla. Los consumidores deben controlar su nivel de consumo, deben ser capaces de reducirlo y, por tanto, reducir el importe de sus facturas, deben practicar el autoconsumo.

Es imprescindible que los consumidores tengan acceso a las señales de los precios, es imperioso que los consumidores participen en los mecanismos de respuesta a la demanda cuyo objetivo es modular el consumo eléctrico permitiendo así un consumo mucho más flexible. Huelga decir que si las señales de los precios son transparentes y están a disposición de los consumidores en tiempo real permitiría una mayor participación de éstos quienes variarían su consumo al compás de las variaciones de los precios.

Si se les dota de mayor poder posibilitando su participación en el mercado, si se

les hace partícipes de las decisiones del sistema, si se facilita la intervención del consumidor en el mercado, en resumidas cuentas, si se les incorpora en el sistema se evitarían costes significativos que de otro modo quedarían incluidos en su factura.

Para que el consumidor pueda contribuir activamente en el mercado tiene que estar suficientemente informado, tiene que actuar con autonomía plena y tiene que decidir la forma de su participación. Como ya está dicho, los consumidores pueden intervenir directamente, actuando en su propio nombre, o bien delegando sus decisiones a sociedades de servicios energéticos, intermediarios como son los *agregadores*.

Estatuto jurídico del consumidor

Al empoderar, al implicar a los consumidores y proporcionarles una mayor información se debiera establecer un robusto y eficaz sistema de protección de manera que puedan defender sus derechos y resolver sus reclamaciones de forma rápida y eficiente.

No en vano, el Paquete de 30 de Noviembre de 2016 avanza positivamente hacia esta dirección situando a los consumidores en el centro de unos mercados flexibles, competitivos y no discriminatorios. Tanto es así que la Propuesta de Directiva Modificativa de la Directiva 2009/72/CE integra los derechos en el cuerpo de la Directiva dejando de ocupar un simple y sencillo Anexo como se encuentran en la Directiva 2009/72/CE,

además, dedica sus tres primeros capítulos y varios de sus anexos al consumidor. Va de suyo, la aplicación de los derechos previstos en la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre, sobre los derechos de los consumidores³¹, demás normativa de contratación electrónica aprobada al efecto y la referente a la protección de datos³².

Prosiguiendo con el análisis para culminar con la reflexión, paso a continuación a destacar, de manera resumida, los derechos que reconoce el nuevo paquete.

El derecho de acceso de terceros a las redes está diseñado en términos muy similares a la regulación prevista en la Directiva 2009/72/CE. El derecho a elegir comercializador se constituye en la piedra angular de la *liberalización*, se recoge en el artículo 4 y se elimina el arcaico calendario de apertura a la competencia de sus predecesoras.

Los consumidores tienen derecho a negociar el precio de la electricidad libremente y tienen derecho a la existencia de una competencia efectiva entre los comercializadores. El derecho a cambiar de suministrador en un plazo de tres semanas sin aplicación de la penalización representa la otra cara de la moneda, previsto en el artículo 12.

Debe recordarse, además, que en caso de rescisión de un contrato de duración determinada de manera voluntaria y anticipada, el comercializador puede exigir una penalización por la pérdida económica directa que se le ocasiona. La penalización debe

²⁹ Puede verse una definición de consumidor eléctrico digital de la autora en ENCINAR ARROYO, N. "Una energía limpia para los ciudadanos europeos en un momento clave para Europa. El consumidor eléctrico digital". Revista Aranzadi Unión Europea núm. 6/2017.

³⁰ Puede verse una definición de consumidor capacitado de la autora en ENCINAR ARROYO, N. Suministro Eléctrico y Protección al Consumidor en España e Inglaterra y Gales. Estudio Comparado en el Marco de la Unión Europea. Tesis Doctoral inédita. 2015.

³¹ DOUE L. 304/64, del 22.II.2011.

³² Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (Texto pertinente a efectos del EEE). DOUE 5.5.2016.

incluir estrictamente los servicios realizados por la prestación del suministro eléctrico.

Por tanto, son dos derechos distintos. Por un lado, la penalización que tiene derecho a cobrar el suministrador del consumidor cuando éste cambia de comercializador resolviendo anticipadamente el contrato y sin respetar las condiciones contractuales, lo cual no está proscrito. Y, el derecho del consumidor a cambiar de suministrador mediando siempre consentimiento expreso de aquel, sin penalización alguna por dicho cambio.

El derecho a una herramienta de comparación³³ de las ofertas de los comercializadores, fiable, imparcial y transparente con un lenguaje sencillo y con una información precisa y actualizada.

El derecho de los consumidores a recibir las facturas de manera gratuita y cumpliendo unos requisitos mínimos de información. La información sobre el consumo real debe ser correcta, clara, concisa, debe estar a disposición en forma tal que facilite su uso en las herramientas de comparación de precios con unos conceptos que sean fáciles de comprender para poder cambiar de proveedor.

Los consumidores tienen derecho a que los contadores inteligentes sean interoperables. Estos dispositivos son esenciales ya que les permiten conocer, en tiempo real,

su consumo o producción de energía y así gestionar su uso y reducir su factura. Los datos que se generan de los consumidores tienen un alto valor comercial por lo que su cesión queda supeditada siempre al consentimiento expreso otorgado por el consumidor con carácter previo a dicha cesión.

Los consumidores deben estar autorizados a autoconsumir y vender su excedente de producción de electricidad renovable sin que los procedimientos administrativos representen una carga desproporcionada. Deben disfrutar de los mismos derechos que el resto de consumidores y deben recibir una remuneración que refleje el valor de mercado de la electricidad aportada a la red por la electricidad renovable producida y por la que se vierte a la red.

En lo que hace a los derechos de contenido contractual, la Propuesta de Directiva Modificativa acomete una positiva reordenación de los mismos. En la Directiva 2009/72/CE, los derechos se aglutinan en un Anexo a modo de saco roto mientras que en la reforma se da sentido a la importancia del consumidor con un verdadero estatuto jurídico. El Capítulo tercero da cuenta de todos y cada uno de ellos.

Los consumidores tienen derecho a acceder a mecanismos extrajudiciales de resolución de litigios que sean sencillos, justos, transparentes, independientes, eficaces,

eficientes, rápidos y que permitan resolver las controversias relacionadas con sus derechos y obligaciones.

Como corolario diré que uno de los derechos esenciales es el derecho a la información, como ya está dicho, estando los Estados miembros obligados a garantizar la creación de *puntos de contacto únicos* para ofrecerles información relativa sobre los derechos que les asiste la regulación eléctrica. Adicionalmente, se crea una *lista de control* con el propósito de que los consumidores dispongan de una información práctica sobre todos sus derechos. Esta lista debe mantenerse actualizada y debe encontrarse a disposición de todos los consumidores, agentes y operadores del sector.

Por último, es requisito *sine qua non* que se exterminen los *precios regulados*, de lo contrario el desarrollo de una competencia efectiva en el mercado siempre estará limitado, desincentivará las inversiones y disuadirá la aparición de nuevos operadores. No obstante lo anterior, la intervención pública en la fijación de los precios solo es permisible para los *consumidores vulnerables* y por un plazo de cinco años que deberá respetar los principios asentados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia, entre otras, *Federutility*³⁴. Transcurrido el cual, se fijará un precio regulado solamente a los *vulnerables severos* por razones de urgencia extrema. ■

³³ Sitios web de comparación que el ente regulador deberá controlar su disponibilidad e instaurará una herramienta de certificación. Vease ENCI-NAR ARROYO, N. Suministro Eléctrico y Protección al Consumidor en España e Inglaterra y Gales. Estudio Comparado en el Marco de la Unión Europea. Tesis Doctoral inédita. 2015, en dónde analizo el modelo anglosajón.

³⁴ En el asunto C 265/08.

Conclusiones

Primera. La *Unión de la Energía* busca la mutación a una economía hipocarbónica, competitiva en la que se abandonen los modelos empresariales obsoletos basados en combustibles fósiles, busca, además, desertar el sistema energético europeo fragmentado en el que prima, desdichadamente, una descoordinación de los distintos mercados y se caracteriza por islas energéticas con barreras comerciales tanto a nivel institucional como a nivel de normativa regulatoria.

La Comisión Juncker dotará al sistema de una política más fuerte en el que el consumidor será la clave de la agenda política energética europea y, el "*Cuarto Paquete Legislativo*" y las restantes propuestas legislativas representan un paso decidido para ello.

Lo que es un hecho es que si la presente reforma entrase en vigor quedaría construido el *mercado interior de la electricidad*, las relaciones entre proveedores y consumidores mejorarían, se fomentaría el comercio transfronterizo, se aumentaría la competitividad de los precios, se incrementaría la diversidad de la calidad y del servicio, aumentando la seguridad de abastecimiento y la sostenibilidad.

Luego la consecución del *mercado interior de la electricidad* no es un fin en sí mismo, antes al contrario, es la herramienta necesaria para lograr los objetivos y desafíos de la *Unión de la Energía*.

Segunda. El *consumidor capacitado* ejercerá un papel esencial en el mercado eléctrico y que bajo una visión evolutiva y sistemática debe progresar al *consumidor digital*. En definitiva, unos consumidores más activos y comprometidos cuyas decisiones afectarán al mercado y presidirán las relaciones en las distintas fases de la cadena del suministro eléctrico con el fin de que ahorren en su factura, que se reduzca el consumo global de energía y que se contribuya a conseguir una *Unión de la Energía* segura, competitiva y sostenible en un sector cada vez más digitalizado.

Desde el plano eminentemente teórico la incorporación de los derechos de los consumidores al texto dispositivo de la Directiva y el reconocimiento de los nuevos derechos, contribuirá, si se confirma la Directiva en los términos actuales, a mejorar la posición de éstos en el mercado.

Desde el plano práctico, será prematura la llegada del *consumidor digital* al sector eléctrico si no se garantiza la transparencia en los mercados eléctricos y si no se garantiza el acceso a la información sobre las distintas opciones que puede ofrecer el mercado en todos los ámbitos de necesidad para el consumidor y, es que la configuración actual del mercado minorista debe avanzar hacia la digitalización y las señales de los precios no están todavía a disposición de los consumidores en tiempo real.

Reflexión final

El *mercado interior de la electricidad* es la clave para ofrecer a los consumidores una electricidad eficiente, sostenible, segura, limpia a un precio asequible y competitivo, pero para ello:

- Es indispensable incorporar las nuevas medidas regulatorias en los ordenamientos jurídicos nacionales. De nada sirve que exista una regulación europea fuerte, duradera, previsible, transparente y estable si en la práctica concurren tantos marcos regulatorios nacionales como estados miembros hay en la Unión. Es, por tanto, responsabilidad de los Estados miembros integrar las nuevas medidas regulatorias, cuando vean la luz, a sus respectivos marcos regulatorios.
- Es necesario incrementar las interconexiones para hacer viable un mercado energético integrado.
- Es imperativo eliminar, progresivamente, los precios regulados.
- Es obligatorio facilitar la intervención de los consumidores en el mercado y estimular su participación.
- Es indispensable fomentar el cambio de comercializador y que se realice en los plazos establecidos legalmente.
- Es necesario aumentar y clarificar la información en las facturas de manera que sean claras y fáciles de comprender.
- Es forzoso que se protejan a los colectivos más vulnerables, siempre que no sea a costa del sistema eléctrico, con precios regulados de manera transitoria y con otras medidas de política social. El hecho de someter a un plazo de cinco años el *precio regulado* para los *consumidores vulnerables* es excesivo. Debiera reducirse a tres con el fin de evitar una situación placentera por quienes no sufren la desgracia de hallarse en condiciones de vulnerabilidad y, en caso de mantenerlas en el tiempo la posibilidad de su renovación.

En suma, unos consumidores más informados, dotados de mayores facultades, protegidos, comprometidos con el mercado y con unos precios justos participarían activamente en el mercado lo que ayudaría a la consecución de los retos y desafíos de la *Unión de la Energía*.