

NOVEDADES EN LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES DE ELECTRICIDAD

ABEL ESTOA PÉREZ

Técnico de la Asesoría Jurídica de la CNMC*
Doctor en Derecho

I. OBJETO DEL ESTUDIO.—II. NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONSUMIDOR DOMÉSTICO: 1. *Conceptos esenciales*. 2. *Modos de suministro*: A) El suministro a precio voluntario para el pequeño consumidor. B) El suministro a TUR para consumidores vulnerables. C) El suministro a mercado libre.—III. MEJORAS Y CARENCIAS DE LA NUEVA REGULACIÓN: 1. *Mejoras en la protección a los consumidores*: A) Puesta al día del régimen jurídico del consumidor doméstico. B) La nueva protección en vía administrativa: a) Problemas del sistema anterior. b) El nuevo sistema de resolución de controversias. 2. *Carencias de la nueva regulación sobre consumidores*: A) Dispersión de atribuciones competenciales: a) Competencias del regulador energético. b) Competencias ministeriales. c) Competencias autonómicas. B) Otras carencias: a) Ausencia de un modelo de contrato escrito para el suministro de referencia. b) Mejorable regulación de la calidad de atención al cliente.—IV. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, establece un sistema de suministro novedoso, al menos terminológicamente. Sin perjuicio de que el suministro esté completamente liberalizado, la Ley mantiene la regulación del precio mediante el llamado suministro de referencia, que comprende tanto el precio voluntario para el pequeño consumidor como el bono social. La Ley mejora sustancialmente la protección del consumidor doméstico. Incorpora de forma completa el catálogo de derechos de los consumidores de energía eléctrica previsto en la Directiva 2009/72/CE y establece un sistema administrativo de resolución de controversias entre consumidores y operadores ante el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, análogo al del sector de telecomunicaciones. Pero ciertos aspectos de la nueva Ley son criticables. Por ejemplo, las competencias administrativas sobre protección de consumidores sufren un elevado grado de dispersión y las competencias del regulador energético son modestas.

Palabras clave: consumidor doméstico; electricidad; comercialización de referencia; resolución de discrepancias.

ABSTRACT

The Law 24/2013 (Electricity Sector Law) establishes a new system of supply or, at least a new terminology. Although the supply is liberalized, the Law

* La opinión del autor no coincide necesariamente con la del organismo para el cual presta servicios.

maintains the price regulation by means of the so called reference supply, which includes both the voluntary price for the small costumers and the social bond. The Law improves the protection of the household costumers. It incorporates the full catalogue of the electric energy household costumers rights foreseen in the Directive 2009/72/CE and establishes an administrative remedy for dispute resolution between costumers and operators before the Ministry of Industry and Energy, similar to the one in the telecommunications sector. But certain aspects of the new law deserve some criticism. As an example, the administrative competences regarding the protection of costumers suffer a high degree of dispersion and the competences of the energy regulator are modest.

Key words: household costumers; electricity; reference supply; dispute resolution.

I. OBJETO DEL ESTUDIO

La Unión Europea impulsa la liberalización del suministro eléctrico (y gasista) con el fin último de crear un mercado interior de la energía plenamente competitivo. Pero el objetivo liberalizador debe ir acompañado de medidas que protejan al consumidor, y singularmente al doméstico.

En julio de 2009 se suprimió la tarifa integral, paso decisivo para la liberalización del suministro eléctrico en España, en cumplimiento de la normativa de la Unión Europea¹. Pero esa liberalización no vino acompañada de unas medidas adecuadas de protección al consumidor.

Así, por ejemplo, el tránsito de la tarifa integral al suministro plenamente liberalizado se hizo sin que los consumidores a la anterior tarifa de último recurso (o TUR) suscribiesen un nuevo contrato adecuado a su situación; el régimen jurídico del consumidor doméstico no se adaptó a la nueva modalidad de suministro, resultando obsoleto; los derechos que la Directiva 2009/72/CE reconocía a los consumidores no se transpusieron íntegramente; y la vía administrativa de resolución de controversias entre consumidores y operadores presentaba notables carencias².

¹ La Directiva 2003/54/CE se incorporó mediante la Ley 17/2007, de 4 de julio. La posterior Directiva 2009/72/CE (incluida en el Tercer Paquete Normativo) fue transpuesta mediante la Ley 2/2011, de 4 de marzo, que reforzó las funciones del regulador, y el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo.

² Vid. Abel ESTOA PÉREZ (2013), «Liberalización del suministro y desprotección del consumidor doméstico», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 157, págs. 165-184.

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, intenta poner al día la regulación de dicho sector³.

Este trabajo analiza tanto las mejoras como las carencias de la citada Ley en materia de protección del consumidor doméstico, tras describir con carácter previo el nuevo régimen jurídico del suministro, en vista de las novedades que la Ley contiene.

En el apartado de mejoras nos ocuparemos especialmente del nuevo sistema de resolución de controversias en vía administrativa entre consumidores y operadores. La novedad más destacada es que dicha vía administrativa se extiende a consumidores finales que sean personas físicas y que reciban su suministro mediante un contrato a mercado libre. El principal defecto del régimen jurídico que resulta de la reciente reforma consiste en la elevada dispersión de las competencias administrativas en materia de protección de consumidores.

Para aligerar la lectura se ha reservado para las notas a pie de página la cita tanto de preceptos relevantes como de fuentes empleadas. En ocasiones se hace referencia a documentos de la anterior Comisión Nacional de Energía, o CNE, la cual se ha integrado en la nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)⁴.

II. NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONSUMIDOR DOMÉSTICO

No queremos extendernos en este apartado introductorio. Nos limitaremos a describir: 1) los conceptos esenciales del nuevo sistema, y 2) los modos de suministro que implica.

1. *Conceptos esenciales*

La Ley 24/2013 define a los consumidores como las personas físicas o jurídicas que adquieren la energía para su propio consumo [art. 6.g)]⁵.

³ La citada Ley 24/2013 sustituye a la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, la cual se mantiene parcialmente vigente, algo poco aconsejable desde el punto de vista de la técnica normativa [disposición derogatoria única, 1, a), de la Ley 24/2013]. A fecha de elaboración de estas líneas está pendiente de aprobación el Real Decreto sobre actividad de comercialización. El mismo fue objeto del «Informe 25/2013, de 12 de septiembre de 2013, de la CNE, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización».

⁴ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, y Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba su Estatuto Orgánico, la cual entró en funcionamiento el 7 de octubre de 2013 (Orden ECC/1796/2013, de 4 de octubre). Los informes que se irán citando siguen disponibles en la página web del anterior regulador (www.cne.es) o de la nueva CNMC (www.cnmc.es).

⁵ Entre la doctrina pueden consultarse Sergio CÁMARA LAPUENTE (2011), «El concepto de consumidor en el derecho privado europeo y en el derecho español. Aspectos controvertidos

Aquí nos centraremos en los pequeños consumidores o consumidores domésticos, concepto más aproximado que técnico, pues la regulación española no define expresamente a dichos consumidores⁶.

Los títulos III y VIII de la Ley regulan, respectivamente, la «Sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico» y el «Suministro de energía eléctrica». A ambos debemos acudir para conocer el nuevo régimen jurídico del suministro. Como se ve, dicha regulación del suministro mira de reojo al déficit de tarifa⁷. La anterior TUR también trató de evitar el incremento del déficit, sin demasiada fortuna⁸.

Según la anterior Ley 54/1997, el suministro a clientes domésticos podía hacerse «a TUR» o «a mercado libre». En realidad, los consumidores a TUR eran clientes del mercado liberalizado (art. 5.1 del Real Decreto 485/2009)⁹. Sucede que al recibir el suministro al precio regulado de la TUR se justificaba su distinción de los clientes a estricto mercado libre. Junto a los anteriores, los clientes «vulnerables» podían acogerse al bono social (en esencia, una TUR congelada).

El artículo 45 de la Ley 24/2013 modifica dicho régimen, aunque de forma más aparente que real. Bastaría con retener los siguientes conceptos esenciales.

o no resueltos», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 3, núm. 1 (marzo), págs. 84-117; Iñaki ZURUTUZA ARIGITA (2013), «Perspectiva comunitaria, estatal y autonómica del concepto de consumidor», *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, núm. 6; Enrique RIVERO YSERN (1978), «La protección del usuario de los servicios públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 87, págs. 205-249; y Pedro ESCRIBANO COLLADO (1977), «El usuario ante los servicios públicos: precisiones acerca de su situación jurídica», *Revista de Administración Pública*, núm. 82, págs. 113-152.

⁶ La Directiva 2009/72/CE define al cliente doméstico como aquel que compra electricidad «para su consumo doméstico, excluidas las actividades comerciales o profesionales». La Ley 24/2013, si bien no incluye tal definición, prevé precios voluntarios para el «pequeño consumidor» (art. 43.2); regula la resolución de reclamaciones de «usuarios finales que sean personas físicas» (art. 44); permite aplicar el bono social a «personas físicas en su vivienda habitual» (art. 45), y menciona la suspensión de suministros de «ámbito doméstico» [art. 52.4.i)]. El término consumidor doméstico aparece en el preámbulo del Real Decreto-ley 13/2012 y, antes, en el Real Decreto 1955/2000, si bien de forma algo aislada (art. 110 ter, sobre contratos firmados por los clientes domésticos).

⁷ La Ley 24/2013 cifra el déficit en más de 26.000 millones de euros. Han tratado este problema, entre otros, Juan José LAVILLA RUBIRA (2009), «El déficit tarifario en el sector eléctrico», en la obra colectiva *Derecho de la Regulación Económica. III. Sector Eléctrico*, tomo II, Iustel, Madrid, págs. 937-974; Rafael MATEU DE ROS Y CEREZO (2009), «El déficit de la tarifa eléctrica: origen y regulación por el derecho positivo», en la obra colectiva *Tratado de regulación del sector eléctrico. Tomo I. Aspectos jurídicos*, Aranzadi, Pamplona, pág. 347; o Andrés BETANCOR (2008), «Discrecionalidad y tarifa eléctrica. Los retos del déficit tarifario», *Revista de Administración Pública*, núm. 177, págs. 71-117.

⁸ En el «Informe sobre los resultados de la liquidación provisional núm. 7 de 2013», el último realizado por la CNE antes de su integración en la CNMC, dicha Comisión calculó un déficit de tarifa acumulado en 2013 de más de 4.100 millones de euros, un 20,4% superior al previsto y un 5,4% superior al del ejercicio anterior (pág. 4 del Informe, disponible en la web del anterior regulador, apartado «Boletines CNE»).

⁹ Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica.

En el sistema anterior, los comercializadores de último recurso (o CUR) suministraban:

- A los *consumidores a TUR*, que en atención a determinados umbrales de tensión y de potencia contratada recibían su suministro al precio regulado de la TUR.
- A los *clientes vulnerables*, personas físicas en su vivienda habitual a las que era de aplicación el *bono social*, al cumplir ciertas condiciones sociales y de consumo.

Con la Ley 24/2013, los comercializadores de referencia suministran:

- A los consumidores a *precio voluntario para el pequeño consumidor*, o PVPC (tarifa regulada).
- A los *consumidores vulnerables*, que son los que cumplan determinadas características sociales y de poder adquisitivo, a quienes resulta de aplicación el *bono social*, el cual cubre la diferencia entre el señalado precio voluntario y un precio base al que la nueva regulación llama *tarifa de último recurso*.

Como en el sistema anterior, los comercializadores libres suministran al resto de consumidores, al precio y condiciones libremente pactados.

Dicho de otro modo: a) la anterior *TUR* equivale al nuevo *PVPC*; b) el antiguo *bono social* se mantiene como mecanismo aplicable a consumidores vulnerables, los cuales pagan el precio de la nueva *tarifa de último recurso* (para consumidores vulnerables); y c) el anterior *CUR* pasa a llamarse *comercializador de referencia*.

A continuación analizamos con algo más de detalle los nuevos modos de suministro.

2. *Modos de suministro*

Así pues, los clientes domésticos pueden suministrarse: A) a PVPC; B) a TUR para consumidores vulnerables; y C) a mercado libre.

A) *El suministro a precio voluntario para el pequeño consumidor*

El régimen jurídico del suministro a PVPC resulta, especialmente, de los artículos 17 («Precios voluntarios para el pequeño consumidor y las tarifas de último recurso») y 43 («Suministro») de la Ley 24/2013.

La definición de precio voluntario que contiene el artículo 17.1 de la Ley es similar a la de la anterior TUR (la de la Ley 54/1997)¹⁰. Como sucedía con dicha TUR anterior, el cálculo de los precios voluntarios tendrá en cuenta el coste de producción de la energía eléctrica, los peajes de acceso y los costes de comercialización que correspondan¹¹. Es decir, será aditiva, pues en su cálculo se deberán tener en cuenta las magnitudes económicas necesarias para que el precio que pague el consumidor final cubra todos los costes del suministro, evitando el inquietante incremento del déficit de tarifa.

El artículo 43 de la Ley 24/2013 regula propiamente el régimen jurídico de los consumidores a PVPC. El ámbito subjetivo del PVPC coincide con el de la anterior TUR: consumidores en baja tensión con potencia contratada igual o inferior a 10 kW¹². Ciertamente, el mercado minorista español no presenta unas condiciones que permitan reducir dicho ámbito subjetivo, por mucho que tal sea el objetivo a largo plazo¹³.

El artículo 43 mantiene la garantía de suministro para consumidores a PVPC (y a TUR para consumidores vulnerables)¹⁴. Para el resto de consumidores se reconoce el derecho de acceso y conexión a las redes, pero no un derecho al suministro (arts. 7.1 y 43.2 de la Ley). O sea, el comercializador no está obligado a contratar con ellos. Y, si contrata, el precio, entre otras condiciones, será el que pacten las partes (art. 8.3 de la Ley).

¹⁰ Sobre la anterior TUR puede leerse Pascual SALA ATIENZA (2009), «La tarifa de último recurso», en la obra colectiva *Temas de Derecho Energético*, Bosch, Barcelona, pág. 103.

¹¹ El cálculo del citado coste de producción ha sido objeto de una reciente polémica debido a la anulación de la última subasta CESUR de 2013. Dichas subastas eran, hasta ahora, los mecanismos de mercado que servían para determinar el coste de producción con arreglo al artículo 17.2 de la Ley 24/2013. Por nota de prensa de 20 de diciembre de 2013, el regulador informó que no procedía validar la citada 25.^a subasta CESUR, criterio que confirmó la Resolución de 20 de diciembre de 2013 de la Secretaría de Estado de Energía. El Real Decreto-ley 17/2013, de 27 de diciembre, fijó un mecanismo transitorio para determinar el PVPC durante el primer trimestre de 2014. Su aplicación supuso una subida del precio de un 2,3% de media en la revisión de enero de 2014 (en lugar del 10,5% que resultaría de considerar el precio de la subasta CESUR). La regulación definitiva está pendiente de desarrollo en fecha de elaboración de estas líneas.

¹² El proyecto de Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización de energía eléctrica mantiene dicho umbral (vid. Informe 25/2013 de la CNE, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización, citado en la nota a pie 3 de este trabajo).

¹³ Se coincide con la opinión señalada por la CNE en el Informe sobre el proyecto de Real Decreto sobre la actividad de comercialización, que hace referencia al bajo grado de satisfacción del consumidor; así como de la alta concentración de la oferta (la cuota de las tres principales suministradoras es superior al 90% en el segmento de consumidores con potencia contratada inferior a 10 kW).

¹⁴ Artículo 43, citado: «Los consumidores que se determine tendrán derecho a contratar el suministro de energía eléctrica [a PVPC o TUR]...».

Como se ve, poco ha cambiado la situación de los antiguos consumidores a TUR más allá de la nueva denominación (pasan a ser consumidores a PVPC). De la TUR para consumidores vulnerables nos ocupamos ahora mismo.

B) *El suministro a TUR para consumidores vulnerables*

El «suministro de último recurso», término de origen comunitario, se limita ahora a consumidores vulnerables. Tal decisión es perfectamente posible porque la normativa de la Unión no define claramente el suministro de último recurso¹⁵. De hecho, los Estados lo han incorporado de modo diverso. El modelo español combinaba rasgos de distintos sistemas posibles. Y, en cierto modo, lo sigue haciendo¹⁶.

Junto a la nueva TUR, la Ley conserva el término «bono social», lo que puede prestarse a confusión¹⁷. Dicho bono consiste en la diferencia entre el PVPC y la nueva TUR (art. 45.3)¹⁸. A nuestros efectos pueden equipararse: al consumidor vulnerable le dará igual decir que está acogido al bono social o que paga por su suministro el precio de la TUR.

Para describir el bono social aplicable a los consumidores vulnerables hemos de acudir a los artículos 17 y 45 de la Ley 24/2013.

El artículo 17 de la Ley define las tarifas de último recurso como aquellos precios de aplicación a categorías concretas de consumidores. Junto a los consumidores vulnerables, recibirán el suministro a TUR aquellos sin derecho al PVPC que transitoriamente no tengan un contrato en vigor con un comercializador libre. Estos últimos consumidores recibirán un recargo en la TUR, para incentivar la firma de un contrato a mercado libre (art. 17 de la Ley 24/2013)¹⁹. La CNE reco-

¹⁵ La Directiva 2009/72/CE se limita a afirmar que «para garantizar la prestación del servicio universal, los Estados miembros podrán designar un suministrador de último recurso» (art. 3.3).

¹⁶ Vid. «Informe 34/2008, de 2 de diciembre de 2008, de la CNE, sobre la Propuesta de Real Decreto por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica».

¹⁷ El bono social se definía antes como «la diferencia entre el valor de la Tarifa de Último Recurso y un valor de referencia, que se denominará tarifa reducida» (art. 2.3 del Real Decreto-ley 6/2009). Esta anterior «tarifa reducida» recibe ahora la denominación de TUR (para consumidores vulnerables).

¹⁸ Antes se definía como «la diferencia entre el valor de la Tarifa de Último Recurso y un valor de referencia, que se denominará tarifa reducida» (art. 2.3 del Real Decreto-ley 6/2009).

¹⁹ Según el artículo 28.1.2.º del proyecto de Real Decreto de comercialización, mediante orden ministerial se establecerán el plazo y el precio del suministro a dichos consumidores, a fin de incentivar la firma de un contrato a mercado libre, como sucedía en el sistema anterior de la TUR (el artículo 21.2 de la Orden ITC/1659/2009 exigía un recargo del 20% sobre la antigua TUR).

mienda calcular el recargo de forma más precisa a como se hacía, para evitar perjuicios al comercializador de referencia²⁰.

Los consumidores vulnerables son aquellas personas físicas en su vivienda habitual que cumplan con las características sociales, de consumo y de poder adquisitivo que se determinen (art. 45.1 de la Ley 24/2013). El apartado 2 del mismo artículo 45 asegura que «*se establecerá un umbral referenciado a un indicador de renta per cápita familiar*», algo novedoso. Aquí nos detenemos un instante.

La Directiva 2009/72/CE cede a los Estados la definición de consumidor vulnerable, y se limita a sugerir que «*podrá referirse a la pobreza energética*» (art. 3.7). La pobreza energética puede describirse como «*la dificultad o la incapacidad de mantener la vivienda en unas condiciones adecuadas de temperatura así como de disponer de otros servicios energéticos esenciales a un precio razonable*»²¹. En el caso de España, el ámbito subjetivo del bono social debería definirse considerando la pobreza energética, tras un estudio en profundidad²².

Respecto a los beneficiarios del bono social, se venía aplicando la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 6/2009, cuya referencia a criterios de renta era indirecta (tenían derecho a bono social los consumidores con potencia contratada inferior a 3 kW, los pensionistas que percibiesen la pensión mínima, las familias numerosas y aquellos consumidores que acreditasen tener a todos sus miembros en situación de desempleo).

La Ley 24/2013 señala un ámbito subjetivo transitoriamente aplicable, que coincide en lo sustancial con lo anterior, y que estará vi-

²⁰ Informe 25/2013, citado, que se basa en que «*si se establece una única referencia de precios disuasorios, tal y como existe en la actualidad, se estaría creando una barrera a la competencia y un perjuicio económico al comercializador de referencia, teniendo en cuenta que por debajo del mismo subyacen diversas tarifas de peajes de acceso, que en algunos casos son mayores a la del PVPC*».

²¹ Tomamos la definición del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «La pobreza energética en el contexto de la liberalización y de la crisis económica» (DOUE C-44, de 11-2-2011, pág. 53).

²² Baste leer «Diagnosis de las causas y de las consecuencias de pobreza energética en Bélgica, Francia, Italia, España y Reino Unido», incluido en el proyecto *European Fuel Poverty and Energy Efficiency*, elaborado en el marco del Espacio Europeo de Investigación. En dicho documento se afirma que «*España registra uno de los niveles más altos de mortalidad en invierno en Europa...*», algo relacionado con «*niveles de pobreza, desigualdad económica, falta de calefacción u otras causas relacionadas con "vulnerabilidad al frío"*» (pág. 38); o que las causas de dicha pobreza son «*los bajos ingresos, las pobres condiciones de la vivienda (por ejemplo, mal aislamiento), falta de sistemas de calefacción, subsidios por ingresos insuficientes, elevada pobreza y más del 50% de la gente mayor viviendo en condiciones de pobreza*» (pág. 40). El documento «Pobreza energética en España. Potencial de generación de empleo derivado de la rehabilitación energética de viviendas» (2012, pág. 5), realizado en el marco del proyecto REPEX, señala: «*Aunque no existe una herramienta que de forma directa mida la pobreza energética, se sabe que un porcentaje importante de la población española (probablemente más de un 10%) la está sufriendo*».

gente hasta que se apruebe el desarrollo reglamentario de la Ley (disposición transitoria décima)²³.

C) *El suministro a mercado libre*

Desde 2003 los consumidores domésticos españoles pueden contratar el suministro a un comercializador libre. Tal opción se mostró de forma más clara a partir de 2009, con la desaparición del suministro a tarifa integral por el distribuidor y el inicio del suministro a través de compañías comercializadoras.

Aun así, a junio de 2012 sólo el 28% de los consumidores con derecho a la antigua TUR habían optado por un comercializador distinto del de último recurso²⁴. El escaso ahorro que ello supone parece la mejor explicación²⁵.

Además, hasta ahora, el tránsito de la TUR al mercado libre privaba al consumidor del acceso a la vía administrativa de resolución de conflictos. Las discrepancias con el suministrador debían resolverse en vía judicial, inadecuada para estas reclamaciones. Un ahorro de unos 13 euros parecía un aliciente insuficiente para abandonar la tarifa refugio (refugio en la vía administrativa de solución de discrepancias, sobre todo).

La situación ha cambiado. Ahora todo consumidor final de electricidad que sea persona física tendrá acción administrativa contra las compañías suministradoras. Ello permitirá tomar decisiones sobre el cambio de suministrador con menos riesgo. Es un cambio decisivo, a nuestro entender, para favorecer la progresiva liberalización de los suministros domésticos. Además, se beneficiará a ciertos consumidores que tenían derecho a la antigua TUR y que en 2009, con ocasión del tránsito al suministro de último recurso, se remitieron por su distri-

²³ Así, la definitiva definición del ámbito subjetivo del bono social queda pendiente de la aprobación del Real Decreto sobre actividad de comercialización. El proyecto de Real Decreto, objeto del Informe 25/2013 de la CNE, exige tener en cuenta el nivel de renta de la unidad familiar (la renta familiar no debe superar el 120% del salario mínimo interprofesional para la primera persona, el 70% para la segunda y el 50% para la tercera y siguientes), en combinación con el resto de criterios que se venían exigiendo (potencia contratada inferior a 3 kW, pensionistas, familias numerosas y familias con todos sus miembros en situación de desempleo). Es decir, de aprobarse finalmente el Real Decreto en dichos términos, el ámbito de beneficiarios del bono social se reduciría con respecto al sistema anterior; al añadirse un criterio de renta que antes no existía.

²⁴ Véase el documento de la CNE «Informe de supervisión del mercado minorista. Junio 2011-Junio 2012. Versión reducida» (12 de abril de 2013, pág. 1).

²⁵ Basta con acudir al comparador de precios de energía de la CNMC (www.comparador.cne.es). A fecha de estas líneas hemos hecho la prueba con los valores que proporciona el comparador por defecto (Potencia: 3,3 kW; Consumo: 3.000 kWh/año) en un domicilio de Madrid (28000): el ahorro no llega a 13 euros anuales.

buidor a un comercializador libre. El régimen jurídico de resolución de discrepancias para dichos consumidores se equiparará con el de los consumidores a PVPC, remediando en parte esa anomalía²⁶.

El caso de consumidores domésticos suministrados a mercado libre por no cumplir los requisitos para acogerse a PVPC es poco frecuente, dado el límite de 10 kW de potencia contratada.

III. MEJORAS Y CARENCIAS DE LA NUEVA REGULACIÓN

Tras aclarar la nueva situación del suministro a clientes domésticos podemos entrar en las novedades de la reforma legislativa en lo relativo a su protección.

La introducción de este trabajo describió someramente las carencias del sistema anterior y enunció ciertos motivos de desprotección (situación contractual, regulación obsoleta, deficiencias en la regulación de la calidad y carencias de la vía administrativa de resolución de reclamaciones).

La Ley solventa parte de esos problemas. Pero subsisten otros. En nuestra exposición distinguiremos esos dos apartados: 1) mejoras; y 2) carencias.

1. *Mejoras en la protección a los consumidores*

La entidad de las mejoras en la protección a los consumidores supera a las carencias. De ahí la valoración positiva que, en general, merece la Ley 24/2013 en este punto. Nuestro análisis destaca estas mejoras: A) puesta al día del régimen jurídico; y B) mejora del sistema de protección en vía administrativa, aspecto esencial, como se viene repitiendo.

²⁶ En el tránsito a la anterior TUR, ciertos pequeños distribuidores traspasaron sus clientes a comercializadoras libres con base en que el tercer párrafo del artículo 4.2 del Real Decreto 485/2009 no especificaba que el traspaso debía hacerse a un CUR. La CNE discrepó de tal interpretación («Informe de 22 de diciembre de 2009 sobre un expediente informativo para analizar las incidencias en el traspaso de clientes a los comercializadores de último recurso») y consideró que en estos casos, como poco, debía aplicarse a dichos clientes el régimen jurídico de los consumidores a TUR («Informe de 2 de junio de 2011 de contestación a la consulta de una asociación relativa a determinados aspectos de la suspensión de suministro eléctrico efectuado por empresa comercializadora que no ostenta cualidad de último recurso»). En todo caso, distaba de ser claro que dichos consumidores tuviesen acción administrativa.

A) *Puesta al día del régimen jurídico del consumidor doméstico*

Hasta la Ley 24/2013 la regulación del suministro, en general, y de los derechos de los consumidores domésticos, en particular, era dispersa, obsoleta e incompleta.

Era dispersa porque figuraba en distintas normas, acumuladas sucesivamente de forma poco coherente, sin que unas sustituyesen a las anteriores, como procedería en buena técnica normativa²⁷. Dicha regulación había devenido obsoleta. La principal norma reguladora del suministro, el Real Decreto 1955/2000, procedía sin reformas sustanciales del antiguo sistema a tarifa integral por los distribuidores²⁸. La aplicación de ese Real Decreto al suministro liberalizado que sucedió a la antigua tarifa integral debía hacerse por analogía. Pero las piezas no encajaban bien: ambos sistemas eran muy distintos. Además, era una regulación incompleta, con graves consecuencias para los consumidores, porque no se habían transpuesto al orden interno los derechos que les reconoce el anexo I de la Directiva 2009/72/CE.

La Ley 24/2013 regula el suministro a PVPC y a TUR para consumidores vulnerables. Es de esperar que, con la entrada en vigor del proyectado Real Decreto sobre comercialización, el régimen jurídico del consumidor doméstico quede actualizado, simplificado y dotado de mayor coherencia.

Pero en este punto tenemos una crítica. Tal como señala el Informe de la CNE a dicho proyecto de Real Decreto, las disposiciones derogatorias del mismo son mejorables²⁹. El Real Decreto sobre comercialización se limitaría a derogar el Real Decreto 1435/2002 y el artículo 2 del Real Decreto 485/2009³⁰. En nuestra opinión, con una mala técnica, no deroga expresamente, en lo oportuno, el Real Decreto 1955/2000, pues es inevitable entender que la derogación se ha producido de forma tácita. De otro lado, es criticable que se mantenga vigente casi en

²⁷ El régimen jurídico de los antiguos contratos a TUR era el de los contratos a mercado libre (Real Decreto 1435/2002, de 27 de diciembre, y artículo 110 ter del Real Decreto 1955/2000), junto a la regulación del pago y suspensión del suministro de los consumidores a tarifa, como sabemos. Lo anterior se completaba con eventuales regulaciones autonómicas (art. 44.5 de la Ley 54/1997).

²⁸ Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

²⁹ Nos basamos en todo momento en el citado Informe 25/2013 de la CNE (publicado por el anterior regulador y disponible en la web del mismo, aún operativa).

³⁰ Real Decreto 1435/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes en baja tensión; Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica.

su integridad la regulación sobre la entrada en funcionamiento del antiguo suministro de último recurso (Real Decreto 485/2009 y Orden ITC/1659/2009, ya citados). El suministro de último recurso tal como se regula ahora tiene particularidades bien distintas, como se dijo. La vigencia de normas anteriores añade complejidad y puede dar lugar a confusión. La aprobación del mecanismo definitivo de fijación del PVPC debería aprovecharse para remediarlo.

Algo que merece un juicio positivo es la (ansiada) incorporación al orden interno de los derechos de los consumidores domésticos. Nos referimos al repetido anexo I de la Directiva 2009/72/CE.

El Real Decreto-ley 13/2012, de transposición de las Directivas de 2009 sobre los mercados eléctrico y gasista, no incorporó el citado anexo a la anterior Ley 54/1997³¹. Tal decisión sorprendió (para mal) en su momento, pues sí transpuso íntegramente el análogo anexo I de la Directiva 2009/73/CE (mercado gasista) a la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (nuevo art. 57 bis)³². Esa omisión se remedia ahora. Los consumidores de energía eléctrica ven así reconocido el elenco completo de derechos del citado anexo I, derecho indisponible para las partes que suscriban un contrato de suministro de electricidad.

La novedad se incluye en el artículo 44 de la Ley 24/2013. Sin entrar en pormenores, merece la pena destacar algunos de esos derechos. Este mero extracto, por lo razonables y necesarios que resultan tales derechos, permite hacerse una idea de la extraordinaria laguna con que contaba la regulación sectorial eléctrica hasta la fecha.

El artículo 44.1.c) reconoce el derecho a elegir suministrador, pudiendo el consumidor contratar tanto la energía como el acceso a través de un comercializador. Esto último plasma en cierto modo la figura del comercializador como «interlocutor único» del cliente, reclamación de la CNE para simplificar la relación del cliente con las compañías encargadas del suministro (distribuidor y comercializador)³³. Sin per-

³¹ Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen Directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.

³² En cambio, en el sector eléctrico se limitó a modificar el artículo 45 de la Ley 54/1997 para exigir a los comercializadores que informen a sus clientes sobre las vías de resolución de conflictos (algo que ya exigía el artículo 110 ter del Real Decreto 1955/2000) y que dispongan de un servicio de atención a quejas, reclamaciones, solicitudes de información o comunicaciones de incidencias en relación con el servicio contratado u ofertado, poniendo a su disposición un teléfono gratuito, o un fax o una dirección de correo (art. 45.1, citado).

³³ Entre otros, Informes de la CNE de 11 de abril de 2013, «Sobre el escrito de una Comunidad Autónoma sobre diversas reclamaciones presentadas frente a una distribuidora eléctrica por disconformidad con la refacturación», o de 22 de junio, «Sobre la consulta de una empresa acerca de la interlocución de los clientes con los distribuidores».

juicio de ello, debe aclararse que el consumidor mantiene una relación jurídica con el distribuidor, a cuyas redes está físicamente conectado. Tal relación existe aunque el contrato de acceso se firme por el comercializador como mandatario del consumidor, algo habitual³⁴.

Ciertos consumidores tendrán derecho a contratar el PVPC o la tarifa de último recurso, según corresponda, con comercializadoras de referencia al precio que por orden del ministro de Industria, Energía y Turismo se determine. En nuestra opinión, la cual se funda en el mencionado comparador de precios de energía, la mayoría de consumidores domésticos se mantendrá en la PVPC: el precio a mercado no supone, de momento, una rebaja sustancial.

El apartado d) de dicho artículo 44.1 reconoce el derecho a formalizar un contrato en el que se especifiquen las condiciones del suministro (duración, cláusulas, resolución de conflictos, etc.). El contrato debe contener información completa y transparente sobre las ofertas comerciales, incluyendo la duración de los descuentos promocionales y los términos o precios sobre los que éstos se aplican.

Las condiciones generales serán equitativas y transparentes, y deberán adecuarse a lo establecido en la normativa vigente en materia de contratos con los consumidores. Se explicarán en un lenguaje claro y comprensible y no incluirán obstáculos no contractuales al ejercicio de los derechos de los clientes. Se protegerá a los clientes contra métodos de venta abusivos o equívocos.

Las condiciones contractuales se darán a conocer con antelación. En cualquier caso, deberán comunicarse antes de la celebración o confirmación del contrato.

El apartado e) del artículo comentado reconoce el derecho de los consumidores a ser avisados de cualquier intención de modificar las condiciones del contrato e informados de su derecho a rescindir el contrato sin coste alguno cuando reciban el aviso. Asimismo, se les debe informar sobre cualquier revisión de precios que se produzca, de forma transparente y comprensible.

Según el apartado l), los consumidores deben «*disponer de procedimientos para tramitar sus reclamaciones de acuerdo a lo establecido en esta ley y en la demás normativa sobre atención al consumidor aplicable*».

De esta última novedad, la más relevante en lo que nos afecta, nos ocupamos enseguida.

³⁴ Estas obligaciones también las ha señalado la CNE, por ejemplo, en la Guía informativa para los consumidores de electricidad (julio de 2011). Aunque la misma se refiere al anterior sistema a TUR, los fundamentos de la relación jurídica del distribuidor con el consumidor no han cambiado.

B) *La nueva protección en vía administrativa*

La Directiva 2009/72/CE exige procedimientos de resolución de reclamaciones rápidos, eficaces³⁵; transparentes, sencillos y poco onerosos³⁶; y que garanticen un nivel elevado de protección³⁷. Añade que los Estados garantizarán la existencia de un mecanismo independiente de resolución extrajudicial³⁸.

El regulador ha de contribuir a la protección de los consumidores, sin perjuicio de las competencias de otras autoridades³⁹.

Los derechos que los consumidores pueden hacer valer son, sobre todo, los del anexo I de la Directiva, ya comentados.

Hasta aquí las exigencias del Derecho de la Unión Europea. A partir de tales premisas, el legislador español ha debido diseñar el nuevo mecanismo de atención a reclamaciones de particulares.

En los apartados siguientes analizamos tanto (a) las deficiencias del sistema anterior como (b) la sustancial mejora que el nuevo mecanismo supone.

a) *Problemas del sistema anterior*

Las exigencias de la Directiva 2009/72/CE enumeradas en el apartado anterior estaban lejos de cumplirse en el sistema anterior a la Ley 24/2013.

Dicho sistema anterior, dejando al margen la vía arbitral de consumo, presentaba graves inconvenientes⁴⁰. Según el mismo, los consumidores domésticos:

³⁵ Considerando 54: «La mayor protección de los consumidores se garantiza mediante unas vías efectivas de resolución de conflictos al alcance de todos. Los Estados miembros deben establecer procedimientos rápidos y eficaces de tramitación de las reclamaciones».

³⁶ Anexo I.1.f): «[Los Estados garantizarán que los consumidores] Dispongan de procedimientos transparentes, sencillos y poco onerosos para tramitar sus reclamaciones».

³⁷ Artículo 3.7: «[Los Estados] Garantizarán un nivel elevado de protección del consumidor, sobre todo en lo que se refiere a la transparencia de las condiciones contractuales, la información general y los procedimientos de resolución de conflictos».

³⁸ Artículo 3.13: «Los Estados miembros garantizarán la existencia de un mecanismo independiente, como un defensor del pueblo para la energía o un órgano de los consumidores, encargado de tramitar eficazmente las reclamaciones y la solución extrajudicial de conflictos».

³⁹ El artículo 37.1.n) señala como una de las obligaciones y competencias de la autoridad reguladora la de «contribuir a garantizar, junto con otras autoridades pertinentes, la efectividad y aplicación de las medidas de protección de los consumidores, incluidas las establecidas en el anexo».

⁴⁰ El arbitraje de consumo se prevé en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios); el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, y otras leyes complementarias, además de en la

- a *TUR* disponían de acción administrativa en vía autonómica con base en los artículos 98 (discrepancias sobre contratos, facturación y venta de energía) y 105.8 (calidad de suministro) del Real Decreto 1955/2000⁴¹;
- a *mercado libre* no tenían reconocido normativamente el acceso a dicha vía, de modo que debían reclamar en sede judicial, como regla general.

Ese sistema no garantizaba la coherencia de las resoluciones sobre reclamaciones de antiguos clientes a *TUR*, además de discriminar a los clientes domésticos que se suministraban a mercado libre, como se explica a continuación.

La resolución de reclamaciones de clientes a la antigua *TUR* no estaba en situación de realizarse de forma coherente porque, sin perjuicio de eventuales regulaciones propias, las Comunidades Autónomas debían aplicar una regulación básica estatal anticuada e incompleta, como se dijo. De un lado, la regulación básica de referencia era el Real Decreto 1955/2000, basado en la desaparecida tarifa integral, lo que exigía analogías desaconsejables. Y la Directiva 2009/72/CE no se había transpuesto del todo, como es sabido. Las Comunidades Autónomas podían plantear consultas a la antigua CNE, para unificar criterios. Pero ello no garantizaba una verdadera uniformidad. Y ello porque se trataba de consultas potestativas sobre casos particulares. Además, las respuestas de la CNE se limitaban a la interpretación abstracta de la regulación sectorial, con carácter informativo y con base únicamente en la información recibida de la consultante.

De otro lado, los consumidores domésticos a mercado quedaban excluidos de la vía administrativa autonómica. De ahí que el paso de la *TUR* al mercado no implicase un mero cambio del precio del suministro, sino una verdadera revolución de su régimen jurídico⁴². En caso de discrepancia con el suministrador, el consumidor doméstico a merca-

normativa autonómica de desarrollo. De ese sistema mismo se ha criticado su escasa coherencia. PEÑA LÓPEZ da cuenta de tal diversidad al señalar, por ejemplo, que la Ley 6/2001, de 24 de mayo (Estatuto de los consumidores de Murcia), permite la exacción en vía administrativa de indemnizaciones a favor de consumidores, a diferencia de otras muchas normas autonómicas análogas [Fernando PEÑA LÓPEZ (2007), «La indemnización de daños y perjuicios causados al consumidor en el marco del procedimiento administrativo sancionador», *Aranzadi Civil-Mercantil*, núm. 17].

⁴¹ Tal competencia es una manifestación de heterotutela administrativa, o solución de litigios ajenos al órgano decisor. Esto es una excepción en nuestro ordenamiento, que asigna tal facultad, con carácter general, no a la Administración, sino al orden jurisdiccional (art. 117 de la Constitución y art. 2.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

⁴² Ya se dijo que el escaso ahorro que el suministro libre permitía (unos 13 euros anuales) no justificaría la renuncia a la vía administrativa de resolución de discrepancias [anterior apartado II.2.C)].

do debía acudir a los juzgados y tribunales del orden civil, vía inadecuada para este tipo de reclamaciones, que suelen ser modestas en términos económicos⁴³.

Frente a esa decepcionante realidad, todo consumidor doméstico de telecomunicaciones podía acudir a un órgano estatal para la resolución de controversias entre operadores y particulares⁴⁴. El sector energético intentó emular hasta cierto punto ese sistema a través de una Oficina de Defensa del Consumidor que podría resolver controversias mediante un sistema de arbitraje voluntario⁴⁵. Pero la Oficina no llegó a funcionar, parece ser que debido a problemas competenciales⁴⁶.

Tres años después, el Real Decreto-ley 13/2012 retomó la idea de dotar de uniformidad a la resolución de reclamaciones de consumidores, aunque de forma más modesta. En lugar de crear un órgano estatal trató de coordinar al anterior regulador con las autoridades autonómicas competentes. Pero el sistema no llegó a ponerse en práctica, pues quedaba supeditado a la firma de unos protocolos de actuación entre la CNE y las Comunidades Autónomas que no llegaron a suscribirse⁴⁷.

La nueva Ley es más ambiciosa. Establece un mecanismo estatal de resolución de discrepancias, concurrente con el autonómico, que no distingue entre consumidores a PVPC y a mercado libre. Se analiza en el apartado siguiente.

⁴³ También podía denunciarse a la empresa en vía de consumo a fin de que fuese sancionada. PEÑA LÓPEZ (2007) va más allá y considera que la Administración puede disponer y ejecutar la devolución de importes e indemnización de daños al consumidor en vía sancionadora (art. 48 de la Ley General de Consumidores). Pero el autor cita a un sector doctrinal discrepante, en el que nos incluimos: dicho artículo 48, como el 130.2 de la Ley 30/1992, no permitiría dictar un genuino acto administrativo dotado de ejecutividad, sino un acto declarativo que habría de ejecutarse en vía contenciosa.

⁴⁴ Procedimiento regulado en la Orden ITC/1030/2007, de 12 de abril, la cual autoriza a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información a la resolución de controversias y a ordenar la devolución de importes indebidamente facturados.

⁴⁵ El Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, asignó a la antigua CNE la creación de la Oficina (función decimonovena del regulador) con las siguientes funciones: «a) *Informar y atender al consumidor de productos energéticos.* b) *Resolver controversias entre operadores del sector energético y consumidores de productos energéticos. Esta función de arbitraje tendrá carácter voluntario para las partes.* c) *Informar a la Secretaría General de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de las reclamaciones y proponer, en su caso, las correspondientes mejoras regulatorias*».

⁴⁶ La creación de la Oficina no se incorporó a la Ley 7/2009, de 3 de julio, procedente del Real Decreto-ley 1/2009. Dicha Ley 7/2009 vino precedida de un recurso de inconstitucionalidad contra la creación de esta Oficina, interpuesto por la Comunidad de Madrid (BOE núm. 145, de 16 de junio de 2009).

⁴⁷ Función trigésima segunda de las previstas para la antigua CNE en la derogada disposición adicional undécima de la Ley 34/1998: «*Informar, atender y tramitar, en coordinación con las Administraciones competentes, a través de protocolos de actuación, las reclamaciones planteadas por los consumidores de energía eléctrica y del sector de hidrocarburos...*».

b) *El nuevo sistema de resolución de controversias*

El nuevo mecanismo de resolución de controversias en el sector eléctrico guarda un paralelismo evidente con el del sector de telecomunicaciones⁴⁸. El régimen jurídico de este último puede resumirse así:

- Con base en la Directiva 2002/22/CE (Directiva del servicio universal) y en el artículo 149.1.21.^a de la Constitución (competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones) se dictó la Ley 32/2003, cuyo artículo 38 dispone que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR) establecerá reglamentariamente un procedimiento de resolución de controversias como alternativa a las juntas arbitrales de consumo⁴⁹.
- Ese desarrollo reglamentario figura en el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo (Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas), y en la citada Orden ITC/1030/ 2007.

Lo anterior se ha replicado para el sector eléctrico. Con base en la normativa de la Unión Europea, la Ley establece los aspectos generales de un mecanismo de resolución de controversias, a desarrollar mediante orden. Dicha regulación legal figura en los apartados 4 a 6 del artículo 43 de la Ley 24/2013⁵⁰.

El artículo 43.4 contiene una referencia a sistemas propios de las compañías eléctricas y a la vía arbitral de consumo en sede autonómica como posibles medios de resolución de discrepancias⁵¹.

⁴⁸ En materia de telecomunicaciones puede leerse, entre otros, a Dolors CANALS I AMETLLER (2013), «Principios, reglas y garantías propias del Derecho Público en la prestación privada de servicios económicos de interés general: El caso emblemático del sector de las comunicaciones electrónicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 158, págs. 127 a 155; o a Inmaculada REVUELTA PÉREZ (2002), «La protección de los consumidores frente a los nuevos servicios de telecomunicaciones», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 116, págs. 529-556, y (2008) «La endeble garantía del servicio universal en las telecomunicaciones», *Revista de Administración Pública*, núm. 175, enero-abril, págs. 425-462.

⁴⁹ Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

⁵⁰ Este mecanismo parece inspirado en los comentarios de la CNE al Anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico (Informe 16/2013, de 31 de julio de 2013), aunque en algunos casos, y singularmente en la resolución de controversias por parte del Ministerio y no por las autoridades autonómicas, va más allá.

⁵¹ Artículo 43.4: «Sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla y del establecimiento por los prestadores de sistemas propios de tramitación de reclamaciones que se ajusten a lo dispuesto en la Recomendación 2001/310/CE... se preverá reglamentariamente la posibilidad de acudir al sistema arbitral de consumo...».

En defecto de los anteriores cabría acudir al nuevo sistema, cuya regulación sustancial figura en el apartado 5 del artículo 43. El primer párrafo de dicho artículo 43.5 define los ámbitos subjetivo y objetivo⁵². El segundo remite a desarrollo reglamentario⁵³. El tercero se refiere al sometimiento obligatorio al procedimiento y a la resolución del mismo⁵⁴. El último aclara que el sistema se aplica a todas las modalidades de suministro que la Ley regula⁵⁵. Analizamos separadamente todo lo anterior:

i) *Procede el uso de esta vía caso de no acudir a otras entidades de resolución alternativa de litigios.* Las entidades de resolución alternativa de litigios (ADR, en su acrónimo inglés) son entidades extrajudiciales de carácter neutral (conciliador, mediador, árbitro, defensor del consumidor, oficina de reclamaciones, etc.) que proponen, imponen o reúnen a las partes para encontrar una solución⁵⁶. Se regulan en la Directiva 2013/11/UE (cuya fecha de transposición finaliza el 9 de julio de 2015)⁵⁷. El Consejo Europeo de Reguladores Energéticos (CEER) fomenta su implantación en el mercado europeo de la electricidad⁵⁸. El

⁵² Artículo 43.5.1.º: «Para el supuesto de que no se sometan a las entidades de resolución alternativa de litigios en materia de consumo o que estas no resulten competentes... los usuarios finales que sean personas físicas podrán someter la controversia al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, cuando tales controversias se refieran a sus derechos específicos como usuarios finales, incluidos todos los previstos en esta ley y sin perjuicio de las competencias del resto de Administraciones Públicas. No podrán ser objeto del procedimiento anterior las controversias que se encuentren reguladas por normativa distinta de la de protección específica de los usuarios finales de energía eléctrica».

⁵³ Artículo 43.5.2.º: «El procedimiento, que se aprobará por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo, deberá ser transparente, sencillo y gratuito. La resolución que se dicte podrá ordenar la devolución de importes indebidamente facturados y, en general, disponer cuantas medidas tiendan a restituir al interesado en sus derechos e intereses legítimos, incluyendo la posibilidad de reembolso y compensación por los gastos y perjuicios que se hubiesen podido generar».

⁵⁴ Artículo 43.5.3.º: «Los sujetos del sector eléctrico estarán obligados a someterse al procedimiento, así como a cumplir la resolución que le ponga fin. En cualquier caso, el procedimiento que se adopte establecerá el plazo máximo en el que deberá notificarse la resolución expresa, transcurrido el cual se podrá entender desestimada la reclamación... La resolución que se dicte podrá impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa».

⁵⁵ Artículo 43.5.4.º: «Lo dispuesto en este apartado será aplicable a todas las modalidades de suministro previstas en esta ley para usuarios finales que sean personas físicas».

⁵⁶ Vid. Comisión Europea, «Un paso adelante para los consumidores de la UE: Preguntas y respuestas sobre la resolución alternativa de litigios y la resolución de litigios en línea», MEMO/13/193, 12 de marzo de 2013 (disponible en www.europa.eu, apartado «Press Releases»). Un estudio de Derecho comparado puede consultarse en Alfonso MASUCCI (2009), «El procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el Derecho Administrativo. Esbozo de las experiencias francesa, alemana e inglesa», *Revista de Administración Pública*, núm. 178, págs. 9-35.

⁵⁷ Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

⁵⁸ CEER es una asociación voluntaria de reguladores, sin ánimo de lucro, con sede en Bruselas, vinculada a la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), de la cual puede considerarse un antecedente junto al antiguo Grupo de Reguladores Europeos de Electricidad y Gas (o ERGEG, creado por Decisión 2003/796/CE y disuelto por Decisión de

artículo 46.1.n) de la Ley incluye entre las obligaciones de las comercializadoras poner a disposición de los clientes la solución de conflictos a través de una entidad de ADR⁵⁹.

ii) *El ámbito subjetivo comprende a «usuarios finales que sean personas físicas»*. Dicho ámbito, como sucede en telecomunicaciones, excluye la acción administrativa para las personas jurídicas. Se trata de un ámbito algo mayor que el de los usuarios domésticos, pues puede extenderse a profesionales. La exclusión de las empresas parece razonable. De ellas se espera tanto una mejor posición negociadora como una mejor situación para acudir a la vía judicial, salvo, tal vez, el caso de empresas muy pequeñas.

iii) *Las reclamaciones deben limitarse a los derechos de los usuarios, «incluidos todos los previstos en esta ley»*. En vista de que la Ley incorpora el listado de derechos del anexo I de la Directiva 2009/72/CE, se considera que los consumidores domésticos cuentan con una protección adecuada.

iv) *Los consumidores podrán someter la controversia al Ministerio «sin perjuicio de las competencias del resto de Administraciones Públicas»*. Este último inciso debe interpretarse en el sentido de que la vía administrativa estatal coexiste con la autonómica⁶⁰. Ello parece fundamentarse en una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de consumo⁶¹. En este punto la Ley es más expeditiva que el comentado Real Decreto-ley 13/2012, más cauto al abordar las cuestiones competenciales⁶².

la Comisión de 16 de mayo de 2011). Acerca de los mecanismos de ADR, vid. CEER, «GGP on Customer Complaint Handling, Reporting and Classification» (10 de junio de 2010) y «Status Review of the Implementation of the GGP on Complaint Handling, Reporting and Classification as of 1 January 2011» (5 de septiembre de 2011).

⁵⁹ Según el artículo 46.1.n), «... las empresas comercializadoras deberán ofrecer a sus consumidores, la posibilidad de solucionar sus conflictos a través de una entidad de resolución alternativa de litigios en materia de consumo, que cumpla los requisitos establecidos por la Directiva 2013/11/UE... y en las disposiciones nacionales de transposición. Dichas entidades habrán de ser acreditadas como tales por la autoridad competente».

⁶⁰ El artículo 27 de la citada Carta de derechos prevé la alternativa entre la vía de consumo y el procedimiento ante la Secretaría de Estado: «Sin perjuicio de los procedimientos de mediación o resolución de controversias que, en su caso, hayan establecido los órganos competentes en materia de consumo de las Comunidades Autónomas, los abonados podrán dirigir su reclamación a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información».

⁶¹ La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 se pronunció sobre la calificación como «exclusiva» de la competencia autonómica en materia de consumo contenida en el artículo 123 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, afirmando la concurrencia existente en esa materia (FJ 70): «La materia de defensa de consumidores es un ámbito de concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes de manera que... las competencias reservadas por la Constitución al Estado... se proyectarán cuando materialmente corresponda». Así, declaró la constitucionalidad del precepto pues «en modo alguno es exigible la salvaguardia por el precepto estatutario de las competencias estatales concurrentes».

⁶² El Estado tiene competencia exclusiva para regular las telecomunicaciones (art. 149.1.25.^a). En el sector energético se limita a las bases (art. 149.1.25.^a CE). Junto al de-

v) *No podrán someterse a dicha vía controversias reguladas por normativa distinta de la de protección específica de los usuarios finales de energía eléctrica.* Con ello se evita el uso inadecuado de la vía administrativa, por ejemplo, mediante reclamaciones que correspondan exclusivamente a la vía judicial. La normativa de telecomunicaciones regula aquellas controversias que quedan excluidas del procedimiento administrativo⁶³. Sería deseable una previsión similar en el desarrollo previsto para el sector energético.

vi) *El procedimiento, que se aprobará por orden ministerial, será transparente, sencillo y gratuito.* El desarrollo reglamentario, aún pendiente, deberá ajustarse a las exigencias de transparencia, sencillez y gratuidad que proceden del Derecho de la Unión [citada letra f) del anexo I de la Directiva 2009/72/CE].

vii) *La resolución podrá ordenar la devolución de importes indebidamente facturados y, en general, disponer cuantas medidas tiendan a restituir al interesado en sus derechos e intereses legítimos, incluyendo el reembolso y compensación por los gastos y perjuicios que se hubiesen podido generar.* Se trata de la incorporación del sistema de «reembolso y/o compensación» que señala la letra f) del anexo I de la Directiva 2009/72/CE⁶⁴. La transposición realizada permite no sólo el reembolso o devolución de importes indebidamente facturados y la restitución del consumidor en sus derechos e intereses legítimos, sin cerrar el elenco de posibles decisiones, sino también la compensación por «gastos y perjuicios», lo que incluiría gastos de gestión (llamadas, burofaxes, correo postal, etc.)⁶⁵.

viii) *El procedimiento es vinculante para los sujetos del sector eléctrico, que estarán obligados a someterse al mismo y a cumplir la resolución que le ponga fin.* Con ello se configura como una vía bien distinta al arbitraje de consumo, voluntario para los operadores a tenor del

sarrollo de esas bases, las Comunidades Autónomas han asumido competencias no reservadas exclusivamente al Estado (art. 149.3 CE), y entre ellas la protección de consumidores (por ejemplo, el artículo 27.10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid: «Defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado...»).

⁶³ Lo aclara en el artículo 3 de la Orden ITC/1030/2007, que se refiere, por ejemplo, a la indemnización por posibles daños y perjuicios debidos a la prestación deficiente del servicio, cláusulas abusivas, infracciones de la Ley General de Publicidad, protección de datos personales, materias que deban ser conocidas necesariamente por juzgados y tribunales o reclamaciones dirigidas a otras Administraciones públicas con competencia en la protección de los consumidores y usuarios.

⁶⁴ Señala dicho anexo I.1.f) que los procedimientos de solución extrajudicial «contemplarán, cuando esté justificado, un sistema de reembolso y/o compensación...».

⁶⁵ El artículo 9.1 de la citada Orden ITC/1030/2007 (telecomunicaciones) señala que la resolución, «entre otros extremos, podrá declarar los derechos que corresponden al interesado, anular facturas, ordenar la devolución de importes indebidamente facturados, y, en general, disponer cuantas medidas tiendan a restituir al interesado en sus derechos e intereses legítimos».

Texto Refundido de la Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios⁶⁶.

ix) *El silencio administrativo tendrá sentido negativo. Y la resolución que se dicte podrá impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.* La resolución que pone fin al procedimiento de resolución de discrepancias es recurrible en vía contenciosa. Ello constituye una diferencia con la vía arbitral de consumo, pues el laudo que pone fin al procedimiento arbitral no es recurrible con carácter general (art. 48 del Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, en relación con el art. 43 de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje).

x) *«Lo dispuesto en este apartado será aplicable a todas las modalidades de suministro previstas en esta ley para usuarios finales que sean personas físicas».* Es un aspecto clave del nuevo sistema. Todos los consumidores domésticos (usuarios finales personas físicas, en los términos de la Ley) disponen de acción en vía administrativa, con independencia de que se suministren a PVPC, a TUR o a puro mercado libre. Tal cuestión es decisiva para fomentar el tránsito del precio regulado al estricto mercado libre, en un contexto de plena liberalización del suministro⁶⁷. En ese contexto, el precio regulado de la energía se limitaría al colectivo de consumidores vulnerables. Para que así suceda, todo consumidor doméstico debe contar con la misma protección. Y un aspecto esencial de dicha protección consiste en que todos ellos dispongan de acceso a una vía extrajudicial de solución de conflictos rápida, gratuita y transparente⁶⁸. De ahí la valoración positiva de la nueva Ley en este punto.

Por último, el apartado 6 del artículo 43 encomienda a la CNMC la supervisión de la efectividad y la aplicación de las medidas de protec-

⁶⁶ Artículo 58 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias: *«La sumisión de las partes al Sistema Arbitral del Consumo será voluntaria...»*.

⁶⁷ Hacemos nuestras las palabras de Allan ASHER, quien ocupó el cargo de director general de la entidad británica de protección de consumidores *EnergyWatch*: *«Los derechos de los consumidores no son una imposición en un mercado competitivo, sino una condición necesaria para el éxito»* [Allan ASHER (2010), «La protección de los consumidores en un mercado energético liberalizado y lecciones de la experiencia británica», en la obra colectiva *El sector energético ante un nuevo escenario*, Civitas, Navarra, pág. 155].

⁶⁸ Se comparte lo señalado por CEER en «Position Paper on the Commission proposal Directive on Consumer ADR», COM (2011) 793, donde se afirma que los consumidores que estén informados y confíen en medios alternativos de resolución de discrepancias eficaces se implicarán más activamente en el mercado eléctrico y tendrán mejor predisposición a cambiar de suministrador, promoviendo así la competencia y favoreciendo un menor precio y un mejor servicio (*«Consumers that are informed of and trust in efficient ADR mechanisms will engage more actively with the energy market and will be far more inclined to switch energy suppliers, thus promoting competition, putting downward pressure on prices and pushing for better service»*).

ción a los consumidores, así como la facultad de dictar resoluciones jurídicamente vinculantes tendentes al cumplimiento de las mismas. Con esa previsión entramos en el apartado de carencias del nuevo sistema de protección⁶⁹.

2. *Carencias de la nueva regulación sobre consumidores*

A nuestro juicio, éstas son algunas carencias del nuevo sistema en lo que nos afecta: A) la dispersión de competencias en materia de defensa de consumidores; y B) otras carencias, consistentes: a) en la falta de formalización escrita del nuevo modo de suministro, según el modelo que apruebe la Administración; y b) en la regulación de la calidad del servicio y, singularmente, la calidad de atención al cliente.

A) *Dispersión de atribuciones competenciales*

Antes se mencionó la integración del anterior regulador energético en la nueva CNMC, creada por la Ley 3/2013⁷⁰. Aquí nos referiremos al modo en que la integración del anterior regulador energético en la nueva CNMC ha afectado al objeto de este estudio: la protección de los consumidores. La citada Ley 3/2013 establece las competencias de la CNMC en el sector energético y asigna al MINETUR ciertas funciones que venían atribuidas a la anterior CNE, como la atención de quejas de usuarios⁷¹. Así pues, las competencias sobre protección de consumidores se reparten ahora entre: a) la CNMC; b) el MINETUR; y c) las Comunidades Autónomas. Tal dispersión puede generar confusión y producir algunas ineficiencias. Se analiza a continuación.

a) *Competencias del regulador energético*

Las competencias de la CNMC en materia de consumidores son básicamente de supervisión, aunque también dispone de cierta facultad

⁶⁹ Artículo 43.6: «La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia supervisará la efectividad y la aplicación de las medidas de protección a los consumidores y podrá dictar resoluciones jurídicamente vinculantes tendentes al cumplimiento de las mismas».

⁷⁰ En la introducción ya citamos la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, y el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, que aprueba su Estatuto Orgánico. La CNMC, también se dijo, entró en funcionamiento el pasado 7 de octubre (Orden ECC/1796/2013, de 4 de octubre).

⁷¹ La referencia a las anteriores «funciones» de la CNE ha de entenderse hecha a las que contenía la disposición adicional undécima de la Ley 34/1998.

sancionadora y para la emisión de decisiones jurídicamente vinculantes en asuntos de su competencia. En general, la regulación interna asigna al regulador una pequeña parte de las tareas de protección de consumidores que señala la Directiva 2009/72/CE⁷². Son las siguientes:

- Velar por el cumplimiento de la normativa y procedimientos que se establezcan relacionados con los cambios de suministrador (art. 7.4 de la Ley 3/2013, coincidente con la antigua función vigésima segunda de la CNE).
- Supervisar la adecuación de los precios y condiciones del suministro a los consumidores finales a la normativa sectorial y publicar recomendaciones para la adecuación de los precios de los suministros a las obligaciones de servicio público y a la protección de los consumidores (art. 7.11 de la Ley 3/2013, sustancialmente coincidente con la antigua función trigésima de la CNE).
- Supervisar el grado y la efectividad de la apertura del mercado, incluido el mercado minorista, y de la competencia, incluidas, entre otras, las reclamaciones planteadas por los consumidores de energía (art. 7.15 de la Ley 3/2013, parcialmente coincidente con las anteriores funciones trigésima primera, 2.º, y trigésima segunda de la CNE).
- Gestionar el sistema de comparación de precios del suministro, así como la elaboración de informes sobre la evolución de dichos precios (art. 7.25 de la Ley 3/2013, anteriormente prevista en la Orden ITC/3519/2009)⁷³.
- Tramitar y resolver procedimientos sancionadores de su competencia (art. 29 de la Ley 3/2013), así como supervisar la efectividad y la aplicación de las medidas de protección a los consumidores y dictar resoluciones jurídicamente vinculantes tendentes al cumplimiento de las mismas (art. 43.6 de la Ley).
- A partir del 30 de junio de 2014, asumir las funciones que venía desempeñando la Oficina de Cambios de Suministrador (disposición transitoria tercera de la Ley 24/2013).

⁷² Recordemos que la Directiva indica que el regulador debe contribuir a garantizar la efectividad y aplicación de las medidas de protección de los consumidores, incluidas las del anexo I, «*junto con otras autoridades pertinentes*» [citado art. 37.1.n)]. La regulación interna concede a estas últimas autoridades el grueso de las competencias sobre protección de consumidores.

⁷³ La Orden ITC/3519/2009, de 28 de diciembre (de tarifas para 2010), estableció en su disposición adicional novena, 1, que «*la Comisión Nacional de Energía gestionará un sistema de comparación de los precios del suministro de electricidad... Dicho sistema será accesible para los consumidores a través de Internet*». Existe una previsión análoga para el sector gasista en la Orden ITC/3520/2009.

Las competencias que se asignan al regulador son modestas. Sin embargo, la protección de los consumidores pretende ser un aspecto clave de la regulación europea. En particular, asociaciones como el Consejo de Reguladores Energéticos Europeos (o CEER), a las que el regulador pertenece, ponen un especial énfasis en el análisis y la propuesta de mejoras en este ámbito. En tales circunstancias, parece que el regulador pueda estar en mejor situación que otras Administraciones para garantizar una protección adaptada a los estándares propios de la Unión Europea.

Además, algunas de las anteriores funciones del regulador presentan dificultades prácticas.

Así, la supervisión de la adecuación de los precios y condiciones de suministro a los consumidores finales se antoja problemática. De un lado, las «condiciones del suministro» serán, en esencia, las exigibles en materia de calidad en distribución, cuestión de competencia autonómica, lo que genera un problema de deslinde competencial⁷⁴. De otro lado, la supervisión de los precios y condiciones de contratos a mercado debe excluir la posible resolución de controversias relativas a dichos precios y condiciones. Como mucho, la CNMC podría sancionar abusos de los operadores eléctricos en tales aspectos, siempre que detecte infracciones de la regulación sectorial, y no de otro tipo (por ejemplo, normativa de consumo, etc.).

Respecto de la asignación de facultades sancionadoras en materia de consumidores, la Ley amplía la potestad del regulador⁷⁵. El artículo 65.25 tipifica la infracción de medidas de protección al consumidor⁷⁶. Y el artículo 73.3.b) asigna a la CNMC facultad sancionadora en infracciones de dicho tipo. Sucede que, como enseguida veremos, el MINETUR dispone de facultades en la materia, lo que puede ocasionar cierta descoordinación.

⁷⁴ Para más detalle puede consultarse Pascual SALA ATIENZA (2009), «La calidad en el suministro eléctrico y los problemas derivados de la concurrencia de normativas estatal y autonómica», en la obra colectiva *Tratado de regulación del sector eléctrico...*, cit., pág. 617; así como Joaquín TORNOS MAS (2009), «La distribución de competencias en el sector energético», en la obra colectiva *Derecho de la Regulación Económica...*, cit., pág. 60.

⁷⁵ El Real Decreto-ley 13/2012, aunque tipificó el incumplimiento de medidas de protección al consumidor de energía eléctrica, no asignó competencia resolutoria a la antigua CNE [art. 61.a).23 en relación con el 66.3 de la Ley 54/1997], a diferencia de lo que sucedía en el sector gasista [art. 110.u) en relación con el 116 de la Ley 34/1998].

⁷⁶ Artículo 65.25: «El incumplimiento por parte de las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad de las obligaciones de mantenimiento y correcto funcionamiento de un servicio de atención a las quejas, reclamaciones, incidencias en relación al servicio contratado u ofertado, solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones, que incluya un servicio de atención telefónica y número de teléfono, ambos gratuitos, así como de la aplicación de cualquiera de las medidas de protección al consumidor de acuerdo con lo establecido en la presente ley y su normativa de desarrollo, en especial las relativas a los consumidores vulnerables».

b) *Competencias ministeriales*

La disposición adicional octava de la Ley 3/2013 asigna al MINETUR una función coincidente en lo esencial con la anterior función trigésima segunda de la CNE⁷⁷.

Esta última función, sobre atención de reclamaciones de consumidores en coordinación con las autoridades competentes, incluía la información a los consumidores y la posible propuesta de mejoras normativas⁷⁸. Es decir, se partía de la competencia autonómica para resolver discrepancias, aunque en coordinación con el regulador estatal mediante protocolos de actuación. El concreto contenido de la función consistente en «informar, atender y tramitar» reclamaciones quedó pendiente de delimitarse, pues los preceptivos protocolos de actuación no llegaron a firmarse, de modo que la CNE no llegó a ejercitar esta competencia cabalmente.

Con la Ley 3/2013 la anterior competencia se asigna al MINETUR, en estos términos: «*Informar, atender y tramitar, en coordinación con las administraciones competentes, a través de protocolos de actuación, las reclamaciones planteadas por los consumidores de energía eléctrica y tener a disposición de los mismos toda la información necesaria relativa a sus derechos, a la legislación en vigor y a las vías de solución de conflictos de que disponen en caso de litigios*». Añadiéndose que el MINETUR «*informará, al menos semestralmente, a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de las actuaciones realizadas...*» [disposición adicional octava, c)].

Así pues, la función tiene tres vertientes: de un lado, informar, atender y tramitar reclamaciones, a través de protocolos de actuación; de otro, tener a disposición de los consumidores información sobre sus derechos y sobre las vías de solución de conflictos; y, por último, informar a la CNMC de las actuaciones realizadas⁷⁹.

⁷⁷ Aunque hasta que tenga lugar el traspaso efectivo al MINETUR de las funciones previstas en dicha disposición adicional octava, la función comentada corresponde transitoriamente a la CNMC. Y ello a tenor de las disposiciones adicionales primera, segunda y cuarta, y disposiciones transitorias tercera y cuarta, de la Ley de creación de la CNMC; así como de la disposición transitoria sexta del Estatuto Orgánico de dicha Comisión.

⁷⁸ Dicha función trigésima segunda consistía en «*informar, atender y tramitar, en coordinación con las Administraciones competentes, a través de protocolos de actuación, las reclamaciones planteadas por los consumidores de energía eléctrica y del sector de hidrocarburos y tener a disposición de los consumidores toda la información necesaria relativa a sus derechos, a la legislación en vigor y a las vías de solución de conflictos de que disponen en caso de litigios...*», a lo que se unía la propuesta de mejoras.

⁷⁹ Dichos protocolos deberían acomodarse al artículo 6.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, relativo a la colaboración entre Administraciones en ámbitos de interrelación competencial.

Sucede que la parte de la competencia anterior relativa a la atención y tramitación de reclamaciones parece coincidir con la resolución directa de discrepancias que prevé el artículo 43.5 de la Ley 24/2013, si bien el mismo está pendiente del necesario desarrollo reglamentario, como se dijo.

Aunque la solución dista de ser sencilla, cabría la siguiente interpretación⁸⁰. El inciso de la disposición adicional octava relativo a la atención y tramitación de reclamaciones habría quedado derogado tácitamente por el citado artículo 43.5 de la Ley. Y ello en vista de la habilitación legal al MINETUR para resolver de forma directa controversias entre consumidores y compañías suministradoras, sin necesidad de un previo protocolo de actuación. El contenido de la función de «informar», entendida como el informe a solicitud de la Administración encargada de resolver, debería delimitarse en los oportunos protocolos de actuación (aunque siempre seguiría siendo posible solicitar informe al MINETUR a tenor del artículo 82 de la Ley 30/1992).

La información a los consumidores sobre sus derechos y sobre las vías de solución de discrepancias subsistiría en el propio artículo 43.3 de la Ley 24/2013, según el cual *«se considerará el establecimiento de puntos de contacto únicos a tenor de lo establecido en la disposición adicional octava de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para ofrecer a los consumidores toda la información necesaria relativa a sus derechos, a la legislación en vigor y a los procedimientos de solución de conflictos de que disponen en caso de litigio»*⁸¹.

Por último, también debería entenderse subsistente la exigencia de informar, al menos semestralmente, a la CNMC sobre las actuaciones realizadas a fin de facilitar las labores de supervisión de dicho organismo sobre el mercado minorista (citado artículo 43.6 sobre supervisión de la protección a los consumidores, así como función del artículo 7.15 de la Ley 3/2013, también citada, consistente en la supervisión del mercado minorista, incluidas las reclamaciones de los consumidores).

c) Competencias autonómicas

El tercer tipo de Administraciones implicadas en la atención a los consumidores son las autoridades autonómicas. Las mismas son competentes para:

⁸⁰ En nuestra interpretación nos referimos a la situación que se consolidará después de que el MINETUR asuma la presente función y de que se dicte la orden de desarrollo del procedimiento para la resolución de conflictos a cargo de dicho Ministerio.

⁸¹ Estos puntos de contacto se prevén en el artículo 3.12 de la Directiva 2009/72/CE.

- Resolver reclamaciones de consumidores (implícita en el artículo 43.5, citado).
- Establecer reglamentariamente medidas de protección al consumidor que deberán recogerse en las condiciones contractuales para los contratos de suministro de los comercializadores con aquellos consumidores que, por sus características de consumo o condiciones de suministro, requieran un tratamiento contractual específico (art. 43.3 de la Ley).
- Competencias en materia de arbitraje de consumo (art. 43.4 de la Ley).
- La tramitación de procedimientos sancionadores de su competencia.

Como puede verse, existe un solapamiento entre las competencias autonómicas y las competencias de las otras Administraciones estatales.

Todo Estado territorialmente descentralizado está sujeto a tensiones competenciales. Asumido ello, la protección de los consumidores parece excesivamente disgregada entre Estado, Comunidades Autónomas y regulador energético. El ejercicio de competencias por tres Administraciones distintas genera un complejo sistema de relaciones que podría producir incoherencias o ineficiencias. En particular, que la resolución de discrepancias se desarrolle en paralelo por las Comunidades Autónomas y por la Administración central podría dar lugar a cierta diversidad de criterio, sin perjuicio de la eventual uniformidad que pueda imponerse por vía jurisprudencial.

B) *Otras carencias*

Este apartado señala dos cuestiones que se echan en falta en la Ley 24/2013: la ausencia de un modelo de contrato formalizado por escrito entre consumidores y suministradores de referencia (PVPC y TUR), y la mejora de la regulación sobre la calidad de atención al consumidor, singularmente mediante la exigencia de obligaciones al comercializador.

a) *Ausencia de un modelo de contrato escrito para el suministro de referencia*

Los consumidores a PVPC y a TUR cuentan con un régimen jurídico más intensamente regulado que los suministrados a puro mercado li-

beralizado. Ello permite establecer un modelo de contrato escrito adecuado a su situación.

En realidad, tal medida debió adoptarse con la puesta en marcha del suministro de último recurso⁸². Tras esa reforma, todo cliente pasó a ser consumidor a mercado liberalizado y se amplió el ámbito subjetivo del suministro, al incorporarse el comercializador a una relación jurídica que, hasta el momento, se desarrollaba sólo entre el distribuidor y el consumidor.

Pese a tales cambios, el Real Decreto 485/2009 sólo previó el envío de cartas informando sobre el traspaso al nuevo suministrador o, en su caso, sobre la obligación de contratar en el mercado libre (disposición adicional decimotercera). Y la Orden ITC/1659/2009 se limitó a reconocer el derecho a formalizar un contrato (art. 4), sin aprobar un modelo a tal fin⁸³. Es decir, los consumidores que venían recibiendo el suministro a tarifa integral no dispusieron de un nuevo contrato adaptado al suministro a la antigua tarifa de último recurso.

Lo mismo sucede, a tenor de la Ley 24/2013, en la transición de dicha TUR anterior al precio voluntario para el pequeño consumidor: la Ley no exige que los antiguos clientes a TUR, que ahora se suministrarán a PVPC, suscriban un contrato adaptado a esta nueva modalidad de suministro. Como se dijo, lo conveniente sería que dicho contrato fuese un modelo adaptado a las particularidades del suministro de referencia.

Ello proporcionaría mayor seguridad jurídica a los clientes domésticos, pues aclararía su relación tanto con el distribuidor a cuya red se conecta como con el comercializador que le suministra la energía. Tal claridad es especialmente deseable en vista de que, en la práctica, el consumidor de referencia sólo mantiene contacto con el comercializador, pues la contratación del suministro lleva implícita la contratación del acceso a la red, incluyendo el PVPC y la TUR los peajes de acceso (precio por el uso de las redes y otros costes regulados que recauda el comercializador y paga al distribuidor, a fin de que éste lo declare al sistema de liquidación de ingresos y costes regulados)⁸⁴.

⁸² La CNE sugirió reiteradamente la plasmación por escrito de las nuevas condiciones contractuales («Informe 34/2008, de 2 de diciembre de 2008, sobre la propuesta de Real Decreto por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica», pág. 34; «Informe 13/2009, de 27 de mayo de 2009, sobre la Propuesta de Orden por la que se establece el mecanismo de traspaso de clientes del mercado a tarifa al suministro de último recurso, en especial, Anexo I»; o «Informe sobre el sector energético español. Parte V», de 7 de marzo de 2012, pág. 28).

⁸³ El artículo 4 de la Orden añadió a lo anterior la subrogación del CUR en el suministro con los mismos parámetros técnicos y datos del anterior contrato a tarifa, y dispuso que las condiciones generales de los contratos serían las del suministro libre, sin perjuicio de la aplicación de las previsiones sobre pago y suspensión del suministro del Real Decreto 1955/2000.

⁸⁴ El artículo 17.2.a) de la Ley dispone que el PVPC incluirá, entre otros conceptos, «los peajes de acceso y cargos que correspondan». Lo mismo resulta del apartado 3 del mismo ar-

La intervención de dos sujetos distintos en el suministro a los consumidores está relacionada con la segunda cuestión que trata este apartado: la calidad de atención al cliente. Nos ocupamos de ello en el apartado siguiente.

b) *Mejorable regulación de la calidad de atención al cliente*

El anexo I de la Directiva 2009/72/CE exige que en los contratos con los consumidores domésticos figuren «los acuerdos de compensación y reembolso aplicables si no se cumplen los niveles de calidad contratados, incluida la facturación incorrecta y retrasada».

El artículo 51 de la Ley 24/2013 define la calidad del suministro eléctrico como «el conjunto de características, técnicas y de atención y relación con los consumidores y, en su caso, productores, exigibles al suministro de electricidad de las empresas que realicen actividades destinadas al suministro eléctrico». En particular, la calidad de atención al consumidor se refiere «al conjunto de actuaciones de información, asesoramiento, estudios de acceso, conexión, medida, contratación, facturación, comunicación y reclamación». El desarrollo de lo anterior se remite a Real Decreto.

De lo anterior destacamos dos cuestiones: la primera, que la calidad es un concepto amplio que incluye tanto aspectos técnicos como comerciales⁸⁵; y la segunda, en coherencia con lo anterior, que la calidad del servicio afecta tanto a empresas distribuidoras como empresas comercializadoras libres o de referencia⁸⁶. Y ello porque la Ley se refiere, sin exceptuar a ninguna, a las «empresas que realicen actividades destinadas al suministro».

Sucede que, tradicionalmente, la calidad del servicio se ha vinculado exclusivamente a las empresas distribuidoras. Así resulta del Real Decreto 1955/2000, dictado con arreglo a los parámetros del antiguo su-

título para las tarifas de último recurso, pues incorporan descuentos sobre los precios voluntarios.

⁸⁵ Sobre calidad del servicio han escrito, entre otros, Ricardo PÉREZ BLANCO (2009), «El suministro de energía eléctrica: Calidad y suspensión del suministro», en la obra colectiva *Temas de Derecho Energético*, Bosch, Barcelona, págs. 245 y ss.; Isabel FERNÁNDEZ Díez (2009), «Calidad del suministro y derechos de los usuarios. La suspensión del suministro. Gestión de la demanda, ahorro y eficiencia energética», en la obra colectiva *Derecho de la Regulación Económica...*, cit., págs. 811 y ss.; o Javier CREMADES GARCÍA y Juan Ignacio PEINADO GRACIA (2009), «El consumidor de energía eléctrica», en la obra colectiva *Tratado de regulación del sector eléctrico...*, cit., págs. 612 y ss.

⁸⁶ La calidad es exigible por todos los consumidores, sean o no de referencia. Vid. Isabel FERNÁNDEZ Díez (2009: 814), referido a la TUR anterior pero extrapolable al nuevo suministro de referencia.

ministro a tarifa integral por el distribuidor, sin intervención de los comercializadores⁸⁷.

Ello desconoce el cambio de paradigma que supuso la introducción del comercializador como agente implicado en el suministro. Dicha realidad exigiría que sus obligaciones sobre calidad del servicio constasen, en sus aspectos esenciales, en la Ley sectorial, sin perjuicio de posteriores desarrollos reglamentarios. De lo contrario, la calidad de atención al cliente, como herramienta para la protección de sus derechos, no será del todo efectiva⁸⁸.

IV. CONCLUSIONES

1. La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, establece un nuevo sistema de suministro a tenor del cual los consumidores domésticos podrán suministrarse:

- a) Por un comercializador de referencia a precio voluntario para el pequeño distribuidor o a tarifa de último recurso para consumidores vulnerables.
- b) Por un comercializador a mercado libre, en las condiciones libremente pactadas por las partes.

2. Desde el punto de vista de la protección del consumidor doméstico, la nueva regulación supone una mejora sustancial, por los siguientes motivos:

- a) Se incorpora de forma completa el catálogo de derechos de los consumidores previsto en la Directiva 2009/72/CE, sobre mercado eléctrico.
- b) Se regula un sistema de resolución de controversias entre consumidores y empresas eléctricas rápido, eficaz, transparente, sencillo y poco oneroso, en línea con las exigencias de la Unión Europea.

⁸⁷ Es significativo que el artículo 105 del Real Decreto 1955/2000 sólo permita descuentos en facturación por defectuosa calidad de atención al cliente en caso de incumplimientos del distribuidor.

⁸⁸ Acerca de la regulación de la calidad del servicio en el proyecto de Real Decreto de comercialización, la CNE señaló que «no debe interpretarse en el sentido de que sea el distribuidor el único responsable en cuestiones de calidad». Y añadió: «se echa en falta en el artículo la regulación de las consecuencias de la falta de calidad en la "atención al consumidor" por parte de dichos comercializadores» (citado Informe 25/2013). Confiamos en que la norma que finalmente se apruebe tenga en cuenta estas consideraciones.

- c) Dicho sistema, pendiente de desarrollo reglamentario, permitirá la solución de discrepancias entre consumidores finales que sean personas físicas y comercializadores a mercado libre, a diferencia del sistema de la anterior Ley 54/1997, que limitaba su ámbito subjetivo a consumidores a la extinta tarifa de último recurso.
 - d) La ampliación del ámbito subjetivo a consumidores a mercado se considera decisiva para la liberalización definitiva del suministro, sin perjuicio de que se mantenga la regulación económica del precio de suministro para consumidores vulnerables.
3. Sin perjuicio de la mejora anterior, otras cuestiones son mejorables, y en particular:
- a) Las competencias administrativas sobre protección de consumidores sufren un elevado grado de dispersión entre autoridades ministeriales, autonómicas y el regulador energético.
 - b) Las competencias del regulador energético en materia de protección de consumidores son muy modestas en vista de todas las posibles a tenor de la citada Directiva sobre mercado eléctrico.
 - c) No se ha aprobado un modelo de contrato a formalizar por escrito entre comercializadores y consumidores de referencia, como sería deseable por razones de seguridad jurídica, en vista de las particularidades de dicho suministro y de su intensa regulación.
 - d) La regulación de la calidad de atención al cliente sigue siendo insatisfactoria.

BIBLIOGRAFÍA

- ASHER, Allan (2010): «La protección de los consumidores en un mercado energético liberalizado y lecciones de la experiencia británica», en la obra colectiva *El sector energético ante un nuevo escenario*, Civitas, Navarra, pág. 155.
- BETANCOR, Andrés (2008): «Discrecionalidad y tarifa eléctrica. Los retos del déficit tarifario», *Revista de Administración Pública*, núm. 177, págs. 71-117.
- CÁMARA LAPUENTE, Sergio (2011): «El concepto de consumidor en el derecho privado europeo y en el derecho español. Aspectos controvertidos o no resueltos», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 3, núm. 1 (marzo), págs. 84-117.
- CANALS I AMETLLER, Dolors (2013): «Principios, reglas y garantías propias del Derecho Público en la prestación privada de servicios económicos de interés general: El caso emblemático del sector de las comunicaciones electrónicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 158, págs. 127 a 155.

- CREMADES GARCÍA, Javier, y PEINADO GRACIA, Juan Ignacio (2009): «El consumidor de energía eléctrica», en la obra colectiva *Tratado de regulación del sector eléctrico*, tomo I, Iustel, Madrid, pág. 612 y ss.
- ESCRIBANO COLLADO, Pedro (1977): «El usuario ante los servicios públicos: precisiones acerca de su situación jurídica», *Revista de Administración Pública*, núm. 82, págs. 113-152.
- ESTOA PÉREZ, Abel (2013), «Liberalización del suministro y desprotección del consumidor doméstico», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 157, págs. 165-184.
- FERNÁNDEZ Díez, Isabel (2009): «Calidad del suministro y derechos de los usuarios. La suspensión del suministro. Gestión de la demanda, ahorro y eficiencia energética», en la obra colectiva *Derecho de la Regulación Económica. III. Sector Energético*, tomo II, Iustel, Madrid, pág. 814.
- LAVILLA RUBIRA, Juan José (2009): «El déficit tarifario en el sector eléctrico», en la obra colectiva *Derecho de la Regulación Económica. III. Sector Energético*, tomo II, Iustel, Madrid, pág. 859 y ss.
- MASUCCI, Alfonso (2009): «El procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el Derecho Administrativo. Esbozo de las experiencias francesa, alemana e inglesa», *Revista de Administración Pública*, núm. 178, págs. 9-35.
- MATEU DE ROS Y CEREZO, Rafael (2009): «El déficit de la tarifa eléctrica: origen y regulación por el derecho positivo», en la obra colectiva *Tratado de regulación del sector eléctrico. Tomo I. Aspectos jurídicos*, Aranzadi, Navarra, pág. 347.
- PEÑA LÓPEZ, Fernando (2007): «La indemnización de daños y perjuicios causados al consumidor en el marco del procedimiento administrativo sancionador», *Aranzadi Civil-Mercantil*, núm. 17.
- PÉREZ BLANCO, Ricardo (2009): «El suministro de energía eléctrica: Calidad y suspensión del suministro», en la obra colectiva *Temas de Derecho Energético*, Bosch, Barcelona, pág. 245 y ss.
- REVUELTA PÉREZ, Inmaculada (2002): «La protección de los consumidores frente a los nuevos servicios de telecomunicaciones», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 116, págs. 553 a 555.
- (2008): «La endeble garantía del servicio universal en las telecomunicaciones», *Revista de Administración Pública*, núm. 175, enero-abril, págs. 425-462;
- RIVERO YSERN, Enrique (1978): «La protección del usuario de los servicios públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 87, págs. 205-249.
- SALA ATIENZA, Pascual (2009): «La tarifa de último recurso», en la obra colectiva *Temas de Derecho Energético*, Bosch, Barcelona, pág. 103.
- TORNOS MAS, Joaquín (2009): «La distribución de competencias en el sector energético», en la obra colectiva *Derecho de la Regulación Económica. III. Sector Energético. Tomo I. Aspectos jurídicos*, Aranzadi, Navarra, pág. 60.
- ZURUTUZA ARIGITA, Iñaki (2013): «Perspectiva comunitaria, estatal y autonómica del concepto de consumidor», *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, núm. 6.