

“EL CONSUMIDOR DE ELECTRICIDAD GENERADA A PARTIR DE FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES: LAS GARANTÍAS DE ORIGEN”¹

Autor: Iñaki Zurutuza Arigita. Ayudante Doctor de Derecho Mercantil de la Universidad Pública de Navarra. E-mail: inaki.zurutuza@unavarra.es

Resumen:

El objeto de este artículo es realizar un estudio relativo a la regulación de la figura de la “garantía de origen” en relación con el consumidor final de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables. En este sentido, en primer lugar con carácter general se examina la evolución legislativa en torno a esta figura tanto en el Derecho comunitario como en el Derecho español. En segundo lugar, en el marco de la legislación examinada, se hace referencia a la definición de garantía de origen recogida en la normativa española. Finalmente, en relación con los consumidores de electricidad de origen renovable, se identifica cuál es el consumidor final de electricidad con garantía de origen renovable y se realizan algunas consideraciones relativas tanto al valor actual de estas garantías de origen así como a la protección del consumidor de electricidad de origen renovable.

Palabras Clave: Sector eléctrico; Consumidor final; Garantías de origen; Electricidad de origen renovable

Abstract:

This article aims to study the regulation of the “guarantees of origin” in relation with the final consumer of electricity produced from renewable sources of energy. In this way, firstly this paper examines how this figure is been regulated widely both by the EU Law and the Spanish Law. Secondly, in the context of the legislation examined, this work studies the definition of the guarantee of origin established in the Spanish regulation. Finally, in connection with the consumers of renewable energy electricity, this paper identifies which is the final consumer of electricity with guarantee of

¹ El contenido de este artículo constituye una versión ampliada de la Comunicación titulada “El consumidor eléctrico ante la actual regulación de las garantías de origen de energía renovable”, presentada y defendida en el Congreso Internacional *Energías renovables y cambio climático: hacia un marco jurídico común*, organizado por el Área de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Pública de Navarra, y celebrado en esta Universidad durante los días 23, 24 y 25 de Octubre de 2013.

renewable origin and also gives some ideas relating to the current importance of these guarantees of origin and to the protection of the consumers of renewable energy electricity.

Key Words: Electricity sector; Final consumer; Guarantees of origin; Renewable energy electricity

Sumario:

I. INTRODUCCIÓN

II. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN RELATIVA A LAS DISTINTAS GARANTÍAS DE ORIGEN EN EL SECTOR ENERGÉTICO

A) En el Derecho Comunitario

B) En el Derecho español

III. DEFINICIÓN DE LA GARANTÍA DE ORIGEN EN LA NUEVA REDACCIÓN DE LA ORDEN ITC/1522/2007 Y EN LA CIRCULAR DE LA CNE 6/2012

IV. LOS CONSUMIDORES DE ELECTRICIDAD DE ORIGEN RENOVABLE

A) El “consumidor final” de electricidad con garantía de origen renovable

B) Valor actual de las garantías de origen para los consumidores y el PANER

C) La protección del consumidor de electricidad de origen renovable en el RD-Ley 13/2012

V. BIBLIOGRAFÍA / PÁGINAS WEB

I. INTRODUCCIÓN

Según se expresa en el párrafo 1º del Preámbulo de la Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo, por la que se estableció en España la regulación de la garantía del origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia, “...*, por razones de seguridad y diversificación del suministro de energía, de protección del medio ambiente y de cohesión económica y social*”, y habida cuenta de que “...*, la explotación de las fuentes de energía renovables puede ser fuente de empleo local, tener repercusiones positivas en la cohesión social, contribuir a la seguridad del aprovisionamiento y contribuir a hacer posible el cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático*”, viene constituyendo un objetivo prioritario de la UE “*la promoción de la electricidad generada a partir de las fuentes de energía renovables...*”.

En este contexto, como herramienta para contribuir al cumplimiento del susodicho objetivo prioritario, hace ya más de una década tuvo lugar en el seno de la UE la aprobación de la Directiva 2001/77/CE, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad, mediante la cual se introdujo en la UE un sistema de garantía de origen de la electricidad². Desde de su nacimiento, la función principal de la garantía de origen en relación con las fuentes de energía renovables ha consistido en permitir a los productores de electricidad que utilicen este tipo de fuentes demostrar que la electricidad que venden ha sido generada a partir de las mismas, con la consecuente posibilidad que de ello se deriva de que los consumidores de energía eléctrica sean informados acerca del origen de ésta³.

² *Vid.* en este sentido los párrafos 2º y 3º del Preámbulo de la citada Orden.

³ ALENZA GARCÍA, J. F., “El cambio climático y las energías renovables: La nueva directiva europea de energías renovables”, en *Energía eólica: Cuestiones jurídicas, económicas y ambientales* (Dir. M^a. A. Torres López y E. Arana García y Coord. M. J. López Sako), Cizur Menor (Pamplona), 2010, pp. 107 y 108, ya relacionaba la creación de las garantías de origen con la necesidad de facilitar el cumplimiento de una de las obligaciones de servicio público y protección al cliente recogidas en las normas comunes para el mercado interior de la electricidad, aprobadas a través de la Directiva 2003/54/CE, de 26 de junio de 2003, cual era la obligación para los suministradores de electricidad de informar al cliente final sobre las fuentes energéticas de las empresas suministradoras y el impacto que tienen sobre el medio ambiente (*vid.* el art. 3.6 de esta Directiva). Así, el autor expresa que las garantías de origen se crearon para facilitar el cumplimiento de esta obligación “en relación con el origen renovable de la energía”. Posteriormente, la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio de 2009, también sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, ha derogado la Directiva 2003/54/CE y no sólo ha vuelto a incluir la obligación de informar al cliente final sobre las fuentes energéticas de las empresas suministradoras (en su art. 3.9, homólogo del mencionado art. 3.6 de la derogada Directiva) como una obligación de servicio público, sino que además ha querido configurar la obligación de informar al cliente final en concreto acerca del origen renovable de la energía como una obligación de servicio público en sí misma al establecer expresamente en su art. 3.2 que entre el conjunto de aspectos a los que pueden hacer referencia las obligaciones de servicio público, se encuentran no sólo los que ya se mencionaban en el derogado art. 3.2 de la Directiva 2003/54/CE, es decir, “...la seguridad, incluida la seguridad del suministro, a la regularidad, a la calidad y al precio de los suministros, así como a la protección del medio ambiente, incluida la eficiencia energética y la protección del clima”, sino también “... la energía procedente de fuentes renovables...”. Sobre la configuración comunitaria de las obligaciones de servicio público con carácter general en el sector eléctrico a la luz de la Directiva 2009/72/CE, *vid.* GONZÁLEZ RÍOS, I., “La protección del consumidor eléctrico y la lucha contra “la pobreza energética”: previsiones comunitarias e insuficiente regulación interna española”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año nº 17, nº 45, 2013, pp. 580 y ss.

II. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN RELATIVA A LAS DISTINTAS GARANTÍAS DE ORIGEN EN EL SECTOR ENERGÉTICO

A) En el Derecho Comunitario

Como ya se ha adelantado, fue la mencionada Directiva 2001/77/CE, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad, la primera norma en regular la figura de las garantías de origen, en relación con la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables.

Aunque esta Directiva ya ha sido derogada⁴, y al margen de la regulación de la figura que se contenía en su art. 5, destaca especialmente lo expresado en el Considerando 10 de esta Directiva, por cuanto en el mismo se ponía de relieve cuáles fueron los propósitos para los que fue concebida la figura de la garantía de origen, a saber, “...*facilitar el comercio de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables e incrementar la transparencia para la elección de los consumidores entre la electricidad generada a partir de fuentes de energía no renovables y la generada a partir de las renovables*”, al tiempo que ya hacía hincapié en la importancia de que “...*todas las formas de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables estén cubiertas por tales garantías de origen*”.

Posteriormente la Directiva 2004/8/CE, de 11 de febrero de 2004, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE⁵, reguló las garantías de origen aunque en este caso dirigidas a informar a los consumidores acerca de la producción de la electricidad a partir de la cogeneración de alta eficiencia⁶. Esta Directiva será derogada, con efecto desde el 5 de junio de 2014, por la Directiva 2012/27, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética⁷.

⁴ Desde el 1-1-2012, de acuerdo con el art. 26.3 de la Directiva 2009/28/CE, a la que seguidamente se va a hacer referencia.

⁵ Así, la Directiva 2004/8/CE añadió al art. 3 apartado 1 de la Directiva 92/42/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a los requisitos de rendimiento para las calderas nuevas de agua caliente alimentadas con combustibles líquidos o gaseosos, la exclusión a los efectos de aplicación de esta última Directiva de las unidades de cogeneración según se definen en la Directiva 2004/8/CE (*vid.* el art. 16 de esta Directiva 2004/8/CE).

⁶ *Vid.* su art. 5 y su Considerando 22, donde al igual que se ha apuntado en relación con las energías renovables, desde la UE se hace hincapié en la importancia de que “...*todas las formas de electricidad producidas mediante cogeneración de alta eficiencia puedan quedar cubiertas por garantías de origen*”.

⁷ En relación con las garantías de origen en esta nueva Directiva, *vid.* su Considerando 39 y su art. 14 apartado 10.

Por último, la Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que ya se han derogado las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, ha ampliado el ámbito objetivo de las garantías de origen relacionadas con las fuentes de energía renovables, al contemplar no sólo la necesidad de informar a los consumidores acerca de la obtención de electricidad a partir de fuentes renovables, sino también la posibilidad de los Estados miembros hagan uso de la facultad de disponer la expedición de garantías para certificar que el calor y el frío son igualmente producidos a partir de fuentes de energía renovables⁸. Y en este sentido, esta Directiva 2009/28/CE ha dedicado el contenido íntegro de su art. 15, con doce apartados, a regular distintos aspectos relativos a las “*garantías de origen de la electricidad, la calefacción y la refrigeración producidas a partir de fuentes de energía renovables*”, destacando que en el art. 15.1 se ha concretado que la finalidad de la garantía de origen es “...*certificar a los clientes finales el porcentaje o la cantidad de energía procedente de fuentes renovables de una estructura de abastecimiento energética del proveedor de energía*” con arreglo al artículo 3, apartado 6, de la Directiva 2003/54/CE,...”. En esta misma línea, destaca lo expresado por esta Directiva al comienzo de su Considerando 52: “*las garantías de origen, emitidas a efectos de la presente Directiva, tienen la única función de demostrar al consumidor final que una cuota o cantidad determinada de energía se ha obtenido a partir de fuentes renovables*”. En definitiva, en esta Directiva queda clara la concepción del sistema de garantías de origen como un mecanismo para trasladar información en relación con el origen de la energía renovable al consumidor o cliente final¹⁰, de manera que puede decirse que el sistema de garantías de origen constituye una de las acciones de política comunitaria en favor de uno de los servicios económicos de interés general como es la energía cuyo objetivo es la protección de los consumidores¹¹.

⁸ *Vid.* el art. 15.2 de esta Directiva. Cfr., en relación con esta observación, ALENZA GARCÍA, J. F., “El cambio climático y las energías renovables...”, cit., p. 109 en nota nº 95.

⁹ Y en relación con el art. 15.1, el art. 15.11 establece que “*un Estado miembro podrá establecer, de conformidad con el Derecho comunitario, criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios para el uso de las garantías de origen, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 3, apartado 6, de la Directiva 2003/54/CE*”. Evidentemente, en la medida en que esta Directiva 2003/54/CE ya ha sido derogada por la Directiva 2009/72/CE, la alusión del inciso final habrá que entenderla realizada al art. 3.9 de esta última Directiva.

¹⁰ En esta línea, en el Fundamento de Derecho 4º de la SAN de 28-1-2009 se aclara que el sistema de garantías impulsado desde las Directivas comunitarias está concebido, más que para acreditar emisiones ante los Estados miembros, para trasladar información al consumidor.

¹¹ La UE ha definido como Servicios Económicos de Interés General a aquellos que con una naturaleza económica, quedan sujetos a obligaciones de servicio público en virtud del interés general, con la consiguiente repercusión que ello debe tener sobre el interés general de los ciudadanos de la Unión en su consideración como consumidores. Cfr. CLIFTON, J., DÍAZ-FUENTES, D., FENÁNDEZ-GUTIÉRREZ, M. y REVUELTA, J., “Los ciudadanos ante la regulación europea de servicios públicos: una evaluación del caso

b) En el Derecho español

Sobre la base de la previsión recogida en el punto 2 de la Disposición final primera del RD 1634/2006, de 29 de diciembre, por el que se establece la tarifa eléctrica a partir de 1 de enero de 2007, que facultaba al Ministro de Industria, Turismo y Comercio para desarrollar los sistemas de garantía de origen de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables y de garantía de origen de la electricidad de cogeneración de alta eficiencia, derivados respetivamente de las Directivas 2001/77/CE y 2004/8/CE, se aprobó la ya citada Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo. Así, esta Orden sirvió para transponer al ordenamiento jurídico español estas dos Directivas y se convirtió en la primera norma española en regular la figura la garantía del origen de la electricidad, procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia.

Con posterioridad, para adaptar esta Orden ITC/1522/2007 a lo dispuesto en la aludida Directiva 2009/28/CE y teniendo en cuenta asimismo lo previsto en el mencionado art. 3.9 de la Directiva 2009/72/CE en lo referente a la información al consumidor¹², se ha aprobado la Orden ITC/2914/2011, de 27 de octubre, por la que se modifica la Orden ITC/1522/2007, y se regulan sólo las garantías de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia¹³. En concreto, en la Disposición final segunda de esta Orden ITC/2914/2011 se expresa que “*mediante esta orden se incorpora al derecho español el contenido del artículo 15 de la Directiva 2009/28/CE...*”, que se refiere al sistema de garantía de origen de la

español”, CIRIEC-España: *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 70, 2011, pp. 5 y ss.

¹² Art. 3.9 párrafo 1º: “*los Estados miembros garantizarán que los suministradores de electricidad indiquen en las facturas, o junto a ellas, y en la documentación promocional puesta a disposición de los clientes finales: a) la contribución de cada fuente energética a la combinación total de combustibles de la empresa durante el año anterior, de una manera comprensible y claramente comparable en el plano nacional; b) por lo menos la referencia a fuentes de información existentes, como páginas web, en las que esté disponible para el público información sobre el impacto en el medio ambiente menos en cuanto a las emisiones de CO₂ y los residuos radiactivos derivados de la electricidad producidos por la combinación total de combustibles de la empresa durante el año anterior; c) la información relativa a sus derechos respecto de las vías de solución de conflictos de que disponen en caso de litigio*”.

¹³ Leyendo detenidamente el contenido de esta Orden ITC/2914/2011, es decir, atendiendo a los términos en que la misma ha modificado algunos preceptos de su predecesora la Orden ITC/1522/2007, se observa que el legislador español no ha hecho uso de la facultad de disponer la expedición de garantías para certificar que el calor y el frío son igualmente producidos a partir de fuentes de energía renovables recogida en el art. 15.2 de la Directiva 2009/28/CE. En este sentido, en el párrafo 5º del Preámbulo de la Orden ITC/2914/2011 ya se puntualiza que “*...se hace necesario adaptar la mencionada Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo, a lo dispuesto en la citada Directiva 2009/28/CE en relación a las garantías de origen de la electricidad,...*”.

electricidad procedente de fuentes de energía renovables, “...teniendo en cuenta el artículo 3.9 de la Directiva 2009/72/CE...”.

En definitiva, la piedra angular de la regulación vigente de la figura de las garantías de origen de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables sigue siendo la Orden ITC/1522/2007, según los términos en que ésta ha sido modificada por la Orden ITC/2914/2011¹⁴. Sobre la base de esta regulación, y teniendo en cuenta que el art. 5.1 designa a la Comisión Nacional de Energía (CNE en adelante)¹⁵ como organismo responsable, en todo el territorio nacional, para la expedición de la garantía de origen de la electricidad, así como para su gestión¹⁶, la CNE ha emitido la Circular 6/2012, de 27 de septiembre (Circular 6/2012 en adelante) para regular la gestión del sistema de garantía de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia¹⁷.

III. DEFINICIÓN DE LA GARANTÍA DE ORIGEN EN LA NUEVA REDACCIÓN DE LA ORDEN ITC/1522/2007 Y EN LA CIRCULAR DE LA CNE 6/2012

De acuerdo con la nueva redacción del art. 1 párrafo 1º de la Orden ITC/1522/2007¹⁸, la legislación española, siguiendo la línea marcada por las Directivas comunitarias precedentes, en relación con la figura del consumidor

¹⁴ La modificación operada sobre el texto de la Orden ITC/1522/2007 ha consistido en la derogación de su art. 15 y de su Disposición final única (*vid.* la Disposición derogatoria única de la Orden ITC/2914/2011), en la modificación de la redacción de sus arts. 1 a 6, 8, 9, 11 y 12, y en la inclusión en misma de una nueva Disposición adicional única (*vid.* el Artículo único de la Orden ITC/2914/2011). A su vez la Disposición transitoria única de la Orden ITC/2914/2011, relativa a la “*aplicación de las modificaciones en la regulación y funcionamiento del sistema de garantía de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables*” ha sido modificada por la Disposición final cuarta de la Orden IET/3586/2011, de 30 de diciembre, por la que se establecen los peajes de acceso a partir de 1 de enero de 2012 y las tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial.

¹⁵ Aunque las funciones de la CNE se encuentran integradas en la nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que ha entrado en funcionamiento el 7 de octubre de 2013. *Vid.* en este sentido el Portal web de la CNE: <http://www.cne.es/cne/Home>.

¹⁶ Téngase en cuenta que en el párrafo 3º del citado art. 3.9 de la Directiva 2009/72/CE se establece que “*la autoridad reguladora o cualquier otra autoridad nacional competente adoptará las medidas necesarias para garantizar que la información facilitada por los suministradores a sus clientes de conformidad con el presente artículo es fiable y se facilita de manera claramente comparable en el plano nacional*”.

¹⁷ Derogando la anterior Circular 2/2007, de 29 de noviembre.

¹⁸ En adelante, cuando se utilice la expresión “nueva redacción” en referencia a un precepto de la Orden ITC/1522/2007, se quiere decir que se trata de su redacción actual tras la modificación operada sobre el contenido del mismo por la Orden ITC/2914/2011.

señala que “...la garantía de origen de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables...” tiene por “...objeto... poder demostrar ante los consumidores finales que una cuota o cantidad determinada de energía se ha obtenido a partir de dichas fuentes...”¹⁹. A tal efecto, en la nueva redacción del art. 4.1 de la Orden ITC/1522/2007, así como en el apartado Tercero punto 1 de la Circular 6/2012 se define la garantía de origen como una “...una acreditación, en formato electrónico, expedida a solicitud del interesado, que asegura que un número determinado de megavatios-hora de energía eléctrica producidos en una central, en un periodo temporal determinado, han sido generados a partir de fuentes de energía renovables...”²⁰. Por tanto, la “garantía de origen”, como concepto asociado al sector de la energía, es un instrumento concebido para demostrar al consumidor final que la energía que éste adquiere tiene un determinado origen, cual es una fuente de energía renovable²¹. Así, por definición, la garantía de origen cumple la función de identificar el origen de la electricidad consumida, en base al criterio de su obtención a partir de una fuente de energía renovable, distinguiéndola así de la electricidad generada a partir de las fuentes de energía que carecen de dicha condición²².

¹⁹ Y en conexión con ello, se expresa que la garantía de origen también tiene por objeto fomentar su contribución a la producción de electricidad a partir de dichas fuentes y facilitar el comercio de electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables.

²⁰ En la redacción original de la Orden ITC/1522/2007 la garantía de origen era definida en términos prácticamente idénticos como “...una acreditación, expedida a solicitud del interesado, que asegura que un número determinado de kilovatios-hora de energía eléctrica producidos en una central, en un periodo temporal determinado, han sido generados a partir de fuentes de energía renovables...”. Como puede observarse, la definición contenida en la nueva redacción de esta Orden reproduce la anterior definición de la redacción original introduciendo la novedad relativa al formato electrónico de la acreditación.

²¹ La nueva redacción del art. 3 a) de la Orden ITC/1522/2007 califica como “energía eléctrica procedente de fuentes renovables: la energía eléctrica procedente de fuentes renovables no fósiles, es decir, energía eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica y oceánica, hidráulica, biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración y biogás”.

²² En cierto sentido, la función de esta garantía de origen de la electricidad se asemeja a la función específica de las marcas con las que se designan los productos comercializados por las distintas empresas que operan en un mismo sector. Así, en el Fundamento de Derecho 2º de la STSJ de Madrid (Sección 2ª), de 17-6-2010 se abunda en la idea de que la función específica de la marca es “garantizar la identidad de origen del producto que lleva la marca al consumidor o usuario último, permitiéndole, sin posibilidad de confusión, distinguir ese producto de aquellos que tengan otro origen”, hasta el punto de que después se expresa que “... la garantía de origen... forma parte del objeto específico del derecho de marca.” No obstante, no cabe confundir esta “garantía de origen” asociada al derecho de marca con la garantía de origen que aquí es objeto de análisis, pues como se aclara en este mismo Fundamento de Derecho 2º de la sentencia “esta garantía en cuanto al origen significa que el consumidor o usuario último puede tener la seguridad de que el producto designado con la marca que se le vende no ha sido objeto de una fase de comercialización previa en que haya intervenido un tercero, sin la autorización del titular de la marca, de manera que afecte al estado original del producto.” Sobre las marcas en general, *vid.* PÉREZ DE LA CRUZ,

Para entender cuál es la importancia de la función que cumple la garantía de origen hay que pensar que la energía eléctrica, ya proceda de una fuente no renovable o renovable, una vez vertida a la red fluye por ésta sin posibilidad de distinción, por lo que es imposible determinar físicamente el origen de la electricidad que llega a los usuarios finales. Sin embargo, con la garantía de origen es posible certificar en origen la electricidad renovable producida en una instalación de manera que tengamos la certeza de que si decidimos "adquirir" electricidad renovable, en algún lugar se habrá producido e inyectado a la red una cantidad equivalente a la que hayamos consumido. Esta es la idea que fundamenta el sistema de garantía de origen que en España se puso en marcha en diciembre de 2007²³.

IV. LOS CONSUMIDORES DE ELECTRICIDAD DE ORIGEN RENOVABLE

A) El "consumidor final" de electricidad con garantía de origen renovable

En el proceso que tiene lugar desde la expedición de la garantía de origen hasta su redención en el propio consumidor final, intervienen distintos agentes del sector eléctrico²⁴. En primer lugar, es el titular de una instalación de generación de energía eléctrica²⁵, es decir, el productor de electricidad,

A., "La propiedad industrial e intelectual (I). Teoría general. Signos distintivos", en *Curso de Derecho Mercantil*, T. II, 2ª ed., Pamplona, 2007, pp. 401 y ss.

²³ Sic. MARCO MARCO, A., *Renovables, transparencia y mercado (el sistema de Garantía de Origen de la electricidad renovable en España)*, Memoria Fin de Master, Universidad de Zaragoza, Junio de 2012, p.11 (<http://zaguan.unizar.es/TAZ/ECON/2012/8511/TAZ-TFM-2012-556.pdf>), quien añade que el sistema de garantía de origen es un registro de anotaciones en cuenta en la página web de la CNE con una doble finalidad: por un lado, dar a conocer a los consumidores la mezcla de energía suministrada por cada empresa comercializadora y sus impactos ambientales asociados (etiquetado de la electricidad); por otro, garantizar que un generador pueda demostrar su producción renovable ante terceros. En relación con ello, el apartado Cuarto punto 1 de la Circular 6/2012 ha definido el "Sistema de Garantía de Origen" como "...el instrumento a través del cual se asegura la publicidad y permanente gestión y actualización de la titularidad y control de las garantías de origen generadas a partir de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia".

²⁴ Sobre los agentes implicados en un sistema eléctrico, *vid.* GALLEGO CASTILLO, C. J. y VICTORIA PÉREZ, M. (Observatorio Crítico de la Energía), informe titulado *Entiende el mercado eléctrico*, 2ª ed. corregida a 28-10-2012, pp. 5 y ss. El contenido de este informe puede consultarse en:

http://observatoriocriticodelaenergia.org/files_download/Entiende_el_mercado_electrico.pdf.

quien si así lo decide solicita por vía electrónica obligatoria, a la CNE, la expedición de las garantías de origen de la energía eléctrica generada en la instalación a partir de fuentes de energía renovables (art. 8.1 de la Orden ITC/1522/2007)²⁶. A continuación, el titular de la instalación eléctrica, a través del mecanismo de la transferencia, vende la garantía de origen que le ha sido expedida por la CNE previa solicitud, a una empresa comercializadora o suministradora de energía eléctrica, de tal manera que es esta última la que se convierte en la nueva tenedora de la garantía de origen²⁷. Finalmente, es la empresa comercializadora o suministradora la que redime las garantías de origen transferidas sobre los consumidores finales.

Ahora bien, aunque en la nueva redacción de la Orden ITC/1522/2007 se alude al consumidor final en el sentido de que es a él a quien se pretende demostrar que una cuota o cantidad determinada de energía eléctrica se ha obtenido a partir de fuentes de energía renovables, en el texto de la referida Orden el consumidor final no aparece definido. No obstante, teniendo en cuenta algún pronunciamiento jurisprudencial todavía reciente²⁸, el consumidor final en relación con las garantías de origen se puede definir como el cliente que compra electricidad para uso propio²⁹. Definido el consumidor

²⁵ Entendiendo por tal, de acuerdo con el apartado Segundo letra a) de la Circular 6/2012 “*el que figure como tal en el Registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica, dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo*”.

²⁶ Respecto al procedimiento de expedición de la garantía de origen *vid.* la nueva redacción del art. 9 de la Orden ITC/1522/2007, en relación con la nueva redacción del art. 6.1 de la misma Orden, relativo al sistema de anotaciones en cuenta de la garantía de origen de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables que deberá establecer la CNE; en el párrafo 3º de este art. 6.1 se dispone que a través del sistema de anotaciones en cuenta “...*se mantendrá información sobre la cantidad de garantías de origen expedidas, así como las transferencias de las mismas*”. La regulación de este procedimiento se amplía a través de lo dispuesto en el apartado Quinto puntos 1 y 2 de la Circular 6/2012.

²⁷ El apartado Segundo letra p) de la Circular 6/2012 define al “*Tenedor de la Garantía de Origen*” como la “*persona física o jurídica a favor de la cual figura inscrita una garantía de origen, de acuerdo al sistema de anotaciones en cuenta del Sistema de Garantía de Origen de la Comisión Nacional de Energía, pudiendo corresponder tanto al titular de una instalación de generación de electricidad como, en caso de transferencia o de importación de garantías de origen, al comercializador de electricidad*”. Respecto al mecanismo de la transferencia, *vid.* el art. 10 de la Orden ITC/1522/2007 así como el apartado Quinto punto 3 de la Circular 6/2012.

²⁸ *Vid.* el Fundamento de Derecho 2º de la citada SAN de 28-1-2009.

²⁹ Ello es coherente con el criterio adoptado por el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias de 2007 (TRLGDCU de 2007 en adelante) para establecer el concepto de consumidor y usuario a los efectos de su aplicación, pues en su art. 3 se concibe al consumidor como el destinatario final de los bienes y servicios dentro del mercado. Cfr. ZURUTUZA ARIGITA, I., “*Perspectiva comunitaria, estatal y autonómica del concepto de consumidor*”, *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, nº6, 2013, pp. 78 y ss.

final en estos términos, el concepto de “redención” ha sido acuñado para hacer referencia a la venta de una garantía de origen al consumidor final³⁰.

B) Valor actual de las garantías de origen para los consumidores y el PANER

En estos últimos años, de todas las garantías de origen transferidas desde las productoras a las comercializadoras, tan sólo un bajo porcentaje de las mismas se han redimido, es decir, han sido compradas por un cliente final³¹. Ello es así porque aunque el sistema de garantías de origen sirve para garantizar de una manera fiable la cantidad de energía eléctrica que se ha producido a partir de fuentes renovables, muchos consumidores perciben que la trazabilidad de la electricidad de origen teóricamente renovable que consumen se pierde en el proceso que existe desde la expedición de la garantía de origen hasta su redención en el propio consumidor final; proceso en el que puede haber habido varios tenedores de esta garantía de origen³².

En este contexto, para mejorar la transparencia del sistema de garantías de origen, y de acuerdo con las directrices marcadas por la Directiva 2009/28/CE, en el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables de España (PANER) 2011-2020 se ha incluido un apartado 5.4 relativo a la “*preparación del plan de acción nacional en materia de energía renovable y seguimiento de su aplicación*”, en el que se contempla la adopción de medidas dirigidas a garantizar la fiabilidad y la protección del sistema de garantías de origen contra

³⁰ En el Art. 12 de la Orden ITC/1522/2007, relativo a la cancelación de una garantía de origen, se dispone literalmente que “*la cancelación de una garantía de origen podrá ser motivada por su redención (venta de una garantía de origen a un consumidor final),...*”.

³¹ Entre los años 2007 y 2010, de todas las garantías de origen transferidas desde las productoras a las comercializadoras tan solo entre un 8 y un 12% se redimieron, es decir, fueron compradas por un cliente final. El resto caducaron en la comercializadora. Lo que significa que se han utilizado únicamente para mejorar el *mix* de las comercializadoras. Cfr. MARCO MARCO, A., *Renovables, transparencia y mercado (el sistema de Garantía de Origen...*”, cit., p. 22.

³² En el mismo sentido José Luis García, responsable de Cambio Climático y Energía de Greenpeace, afirma que el sistema de garantías de origen “*garantiza de manera fiable cuánta energía se ha producido con fuentes renovables, pero la trazabilidad se pierde por el camino en cuanto se permite que las garantías cambien de mano sin que les acompañe la propia electricidad que garantizan. Es como si al consumidor de tomates ecológicos le vendieran la etiqueta de agricultura ecológica pegada en un tomate como los demás*”. Ante esta situación, considera que “*la forma de contratar electricidad 100% renovable sería mediante contratos bilaterales directos por parte del consumidor (o de la comercializadora) con productores de esa energía renovable*”. Cfr. MERINO RUESSA, L., *Por qué no contratas ya electricidad renovable*, Artículo publicado el 24-7-2013 en:

<http://www.energias-renovables.com/articulo/por-que-no-contratas-ya-electricidad-20130723>.

el fraude³³. No cabe duda de que la adopción de estas medidas podría contribuir a aumentar en el futuro la confianza depositada por el consumidor final en el sistema de garantías de origen.

C) La protección del consumidor de electricidad de origen renovable en el RD-Ley 13/2012

En la protección del consumidor de electricidad de origen renovable³⁴ incide decisivamente lo previsto en el RD-Ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen las 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. En coherencia con lo establecido en el art. 3.9 de la Directiva 2009/72/CE, en este RD-Ley 13/2012 se establecen obligaciones para las empresas comercializadoras en relación con el suministro eléctrico que incluyen medidas de protección de los consumidores³⁵.

En primer lugar, hay que destacar que el RD-Ley 13/2012 establece para las empresas comercializadoras la obligación de informar a sus clientes acerca del origen de la energía suministrada. Concretamente, es en el punto Diez de su Art. 1, relativo a la modificación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (LSE en adelante), donde se establece que el párrafo j) del apartado 1 del art. 45 de la LSE, relativo a las obligaciones de las empresas comercializadoras en relación con el suministro de energía eléctrica, se

³³ Más extensamente, en este apartado 5.4 del PANER se expresa que “*el Plan contempla el establecimiento de un adecuado sistema de supervisión, en primera instancia basado en las directrices incluidas en la Directiva. En este sentido, a más tardar, el 31 de diciembre de 2011 y, posteriormente, cada 2 años hasta diciembre de 2021, España presentará a la Comisión un informe sobre los progresos registrados en el fomento y la utilización de la energía procedente de fuentes renovables. En lo relativo a aquellas asociadas a la generación de electricidad, estos informes indicarán: el funcionamiento del sistema de garantías de origen para la electricidad, y las medidas adoptadas para garantizar la fiabilidad y la protección del sistema contra el fraude*”. El contenido íntegro del PANER puede consultarse en el Portal web del Ministerio de Industria, Energía y Turismo:

<http://www.minetur.gob.es/energia/desarrollo/EnergiaRenovable/Paginas/paner.aspx>.

³⁴ Teniendo en cuenta que según los datos publicados por la Red Eléctrica de España (REE) en el año 2012 las energías renovables cubrieron el 32% de la demanda eléctrica, se puede afirmar que protección del consumidor de electricidad de origen renovable constituye un tema de creciente importancia. Respecto a estos datos, *vid.* el Informe publicado en la Revista de la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA): *APPAINFO*, nº 34, 2013, p. 22.

³⁵ Acerca de las medidas de protección de los consumidores de energía eléctrica adoptadas en este RD-Ley 13/2012 con carácter general, *vid.* MENDOZA LOSANA, A. I., “Novedades en la regulación de los derechos de los consumidores y usuarios de energía eléctrica, gas, servicios de telecomunicaciones y servicios de la sociedad de la información”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº 2/ 2012, pp. 213 y 214.

renumera como párrafo k), con la siguiente redacción: *“informar a sus clientes acerca del origen de la energía suministrada, así como de los impactos ambientales de las distintas fuentes de energía y de la proporción utilizada entre ellas”*³⁶. En relación con el cumplimiento de esta obligación de información, hay que tener presente lo dispuesto en el art. 110 *bis* del RD 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 eléctrica³⁷, así como en el apartado Tercero de la Circular 1/2008, de 7 de febrero, de la Comisión Nacional de Energía, de información al consumidor sobre el origen de la electricidad consumida y su impacto sobre el medio ambiente³⁸.

En definitiva, con arreglo a lo dispuesto en este RD-Ley 13/2012 el consumidor final de electricidad tiene derecho a que su empresa comercializadora le facilite, a través de las cláusulas incluidas en el correspondiente contrato de suministro de energía eléctrica suscrito con ella, la información relativa al volumen de electricidad que consume que tiene un

³⁶ Anteriormente, la Ley 17/2007, de 4 de julio, que modificó la LSE para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, introdujo esta misma obligación para las empresas suministradoras añadiendo al art. 45 de la LSE el mencionado apartado j) (*vid.* el apartado 56 del Artículo único de esta Ley 17/2007); apartado j) que como se acaba de apuntar el punto Diez del Art. 1 del RD 13/2012 ahora renumera como k).

En idéntica línea, con los mismos términos, el art. 46.1 letra m) del Proyecto de Ley del Sector Eléctrico establece como una obligación de las empresas comercializadoras respecto al suministro la de *“informar a sus clientes acerca del origen de la energía suministrada, así como de los impactos ambientales de las distintas fuentes de energía y de la proporción utilizada entre ellas”*.

³⁷ Este art. 110 *bis* del RD 1955/2000 fue introducido en su texto por el apartado 16 del Artículo segundo del RD 1454/2005, de 2 de diciembre, por el que se modifican determinadas disposiciones relativas al sector eléctrico, y dispone que *“toda empresa que suministre electricidad a clientes finales deberá indicar en sus facturas, o junto a ellas, y en la documentación promocional puesta a disposición de los mismos lo siguiente: a) la contribución de cada fuente energética a la mezcla global de combustibles durante el año anterior; b) la referencia a las fuentes en las que se encuentre publicada la información sobre el impacto en el medio ambiente, al menos en cuanto a las emisiones de CO2 y los residuos radiactivos, derivados de la electricidad producida por la mezcla global de combustibles durante el año anterior”*.

³⁸ Respecto al contenido del apartado Tercero de esta Circular 1/2008, lo dispuesto en su punto 1 es similar a lo establecido en el susodicho art. 110 *bis* del RD 1955/2000. Del resto de su contenido cabe resaltar lo dispuesto en su punto 2, donde se expresa que *“adicionalmente, toda empresa comercializadora que venda electricidad a clientes finales deberá indicar en sus facturas o en separata adjunta a las mismas, o en su caso en las facturas electrónicas, y en la documentación promocional puesta a disposición de los mismos, la contribución de cada fuente energética primaria en el conjunto de la energía eléctrica suministrada por la empresa comercializadora durante el año anterior, así como su impacto ambiental asociado. Dicha contribución, para cada empresa comercializadora, se referirá al conjunto de sus ventas en el sistema eléctrico español”*. Y especialmente, en relación con las garantías de origen, lo previsto en su punto 3, donde se establece que toda empresa comercializadora que venda electricidad a clientes finales deberá reflejar, de acuerdo a la Disposición final única de la Orden ITC/1522/2007, el número de garantías de origen que se hubieran redimido a favor de cada uno de sus clientes durante el año anterior.

origen renovable. En consecuencia, en caso de que la comercializadora incumpla con esta obligación legal, el consumidor final podrá cursar la oportuna reclamación³⁹, por incurrir la empresa suministradora en un supuesto de cumplimiento defectuoso del susodicho contrato de suministro de energía eléctrica⁴⁰.

En segundo lugar, hay que señalar que el RD-Ley 13/2012 establece para las empresas comercializadoras la obligación de informar a sus clientes acerca de los derechos que les asisten en caso de litigio. Así, también es en el punto Diez del Art. 1 de este RD-Ley 13/2012, relativo a la modificación de la LSE, donde se añade un nuevo párrafo l) al mismo apartado 1 del art. 45 de la LSE con la siguiente redacción: *“informar a sus clientes sobre sus derechos respecto de las vías de solución de conflictos de que disponen en caso de litigio”*⁴¹.

³⁹ Se trataría de una nueva causa para motivar la interposición de una reclamación por parte del consumidor final de electricidad. Con un carácter general RODRÍGUEZ PÉREZ, M^a. Á., “Reclamaciones en el ámbito del derecho del consumo”, *Anales de La Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, n^o 29, 2012, p. 103, señala que la complejidad del mercado de la energía eléctrica ha conllevado a la presentación de numerosas quejas y reclamaciones por los usuarios, especialmente en relación con la facturación, la calidad del servicio o discrepancias con el instalador eléctrico. Así, pone de manifiesto esta autora que destacan la facturación excesiva o estimada, la ausencia de facturas, la solicitud de verificación de contadores o conceptos indebidos en la factura, así como la calidad de la atención y relación con el cliente, la interrupción del suministro o corte sin aviso fehaciente, los daños en aparatos o equipos por subida de tensión, imposibilidad de contratación del suministro eléctrico o discrepancias con el punto de conexión y la acometida, etc. (p. 103 en nota n^o 17).

⁴⁰ En general, los supuestos de incumplimiento del contrato de suministro de energía eléctrica tienen que ver con la existencia de irregularidades en el cumplimiento de la obligación de entrega de la electricidad o en el cumplimiento de la obligación del pago de esta electricidad; Cfr. CABELLO LÓPEZ, M^a. L., “Las irregularidades en la ejecución del contrato de suministro de energía eléctrica”, *Diario La Ley*, n^o 7320, 2010, pp. 1743 y ss. Y en relación con estos supuestos de incumplimiento, hay que tener en cuenta que el contrato de suministro de energía eléctrica es un contrato mercantil, al que se pueden aplicar analógicamente las normas de la compraventa mercantil; cfr. VÁZQUEZ PENA, M. J., “Contribución al estudio del contrato mercantil de suministro de energía eléctrica”, *Cuadernos de Derecho y Comercio*, n^o 31, 2000, pp. 64 y 65.

⁴¹ A estos efectos en este nuevo párrafo l) se prevé que para el suministro a consumidores finales las empresas comercializadoras *“...deberán disponer de un servicio de atención a sus quejas, reclamaciones, solicitudes de información o comunicaciones de cualquier incidencia en relación al servicio contratado u ofertado, poniendo a su disposición una dirección postal, un servicio de atención telefónica y un número de teléfono, ambos gratuitos, y un número de fax o una dirección de correo electrónico al que los mismos puedan dirigirse directamente. Los prestadores comunicarán su dirección legal si ésta no coincide con su dirección habitual para la correspondencia”*.

En la misma línea se encuentra lo dispuesto en el art. 46.1 letras n) y o) del Proyecto de Ley del Sector Eléctrico, cabiendo destacar que en la letra n) se establece que a los efectos de informar a sus clientes respecto de las vías de solución de conflictos de que disponen en caso de litigio, las empresas comercializadoras deberán ofrecerles la posibilidad de solucionar sus conflictos a través de una entidad de resolución alternativa de litigios en

V. BIBLIOGRAFÍA / PÁGINAS WEB

-ALENZA GARCÍA, J. F., “El cambio climático y las energías renovables: La nueva directiva europea de energías renovables”, en *Energía eólica: Cuestiones jurídicas, económicas y ambientales* (Dir. M^a. A. Torres López y E. Arana García y Coord. M. J. López Sako), Cizur Menor (Pamplona), 2010, p. 55

-CABELLO LÓPEZ, M^a. L., “Las irregularidades en la ejecución del contrato de suministro de energía eléctrica”, *Diario La Ley*, nº 7320, 2010, p. 1740

-CLIFTON, J., DÍAZ-FUENTES, D., FENÁNDEZ-GUTIÉRREZ, M. y REVUELTA, J., “Los ciudadanos ante la regulación europea de servicios públicos: una evaluación del caso español”, *CIRIEC-España: Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 70, 2011, p. 5

-GALLEGO CASTILLO, C. J. y VICTORIA PÉREZ, M. (Observatorio Crítico de la Energía), informe titulado *Entiende el mercado eléctrico*, 2^a ed. corregida a 28-10-2012

-GONZÁLEZ RÍOS, I., “La protección del consumidor eléctrico y la lucha contra “la pobreza energética”: previsiones comunitarias e insuficiente regulación interna española”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año nº 17, nº 45, 2013, p. 577

-MARCO MARCO, A., *Renovables, transparencia y mercado (el sistema de Garantía de Origen de la electricidad renovable en España)*, Memoria Fin de Master, Universidad de Zaragoza, Junio de 2012. Puede consultarse en:
<http://zaguan.unizar.es/TAZ/ECON/2012/8511/TAZ-TFM-2012-556.pdf>

-MENDOZA LOSANA, A. I., “Novedades en la regulación de los derechos de los consumidores y usuarios de energía eléctrica, gas, servicios de telecomunicaciones y servicios de la sociedad de la información”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº 2/ 2012, p. 212

-MERINO RUESGA, L., *Por qué no contratas ya electricidad renovable*. Artículo publicado el 24-7-2013 en:
<http://www.energias-renovables.com/articulo/por-que-no-contratas-ya-electricidad-20130723>

materia de consumo, que cumpla los requisitos establecidos por la Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo de 2013, y por las disposiciones nacionales de transposición.

-PÉREZ DE LA CRUZ, A., “La propiedad industrial e intelectual (I). Teoría general. Signos distintivos”, en *Curso de Derecho Mercantil*, T. II, 2ª ed., Pamplona, 2007, p. 401

-RODRÍGUEZ PÉREZ, M^a. Á., “Reclamaciones en el ámbito del derecho del consumo”, *Anales de La Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, nº 29, 2012, p. 91

-VÁZQUEZ PENA, M. J., “Contribución al estudio del contrato mercantil de suministro de energía eléctrica”, *Cuadernos de Derecho y Comercio*, nº 31, 2000, p. 59

-ZURUTUZA ARIGITA, I., “Perspectiva comunitaria, estatal y autonómica del concepto de consumidor”, *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, nº6, 2013, p. 65

-Informe publicado en la Revista de la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA): *APPAINfo*, nº 34, 2013, p. 22

-Plan de Acción Nacional de Energías Renovables de España (PANER) 2011-2020, consultado a través del Portal web del Ministerio de Industria, Energía y Turismo:

<http://www.minetur.gob.es/energia/desarrollo/EnergiaRenovable/Paginas/paner.aspx>

-Portal web de la CNE (ya integrada en la CNMC):

<http://www.cne.es/cne/Home>