

Bruselas, 4 de mayo de 2026
(OR. en)

8828/26

ENER 215
FISC 160
ECOFIN 563
COMPET 518
ENV 445
IND 303

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 30 de abril de 2026

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2026) 850 final

Asunto: INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO
sobre los precios del suministro de electricidad basados en el mercado, la competencia eficiente en el mercado minorista y el fomento de la remuneración de la flexibilidad en los contratos minoristas

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2026) 850 final.

Adj.: COM(2026) 850 final



Bruselas, 30.4.2026
COM(2026) 850 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

sobre los precios del suministro de electricidad basados en el mercado, la competencia eficiente en el mercado minorista y el fomento de la remuneración de la flexibilidad en los contratos minoristas

INTRODUCCIÓN

El artículo 5, apartado 10, de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad¹ [en lo sucesivo, «la Directiva (UE) 2019/944» o «la Directiva sobre la electricidad»] exige a la Comisión informar sobre la aplicación de las disposiciones del artículo 5 relativas a los precios de suministro basados en el mercado y las intervenciones públicas en la fijación de precios para el suministro de electricidad.

En consonancia con su compromiso de promover la asequibilidad de la energía y permitir una participación flexible en los mercados de la electricidad, la Comisión, tal como se anunció en el Plan de Acción para una Energía Asequible², pretende promover la remuneración³ como medio para lograr una energía más asequible, en particular mediante la reducción de los costes del suministro de electricidad.

Los mercados minoristas competitivos y la flexibilidad de la demanda están estrechamente vinculados a otros aspectos del Plan de Acción para una Energía Asequible y, en particular, a las estrategias de electrificación y digitalización de la Comisión, que también se centran en gran medida en que su aplicación sea favorable a los consumidores⁴.

El primer capítulo del presente informe se centra en los precios minoristas basados en el mercado, tal como exige el artículo 5 de la Directiva (UE) 2019/944, que son fundamentales para crear una competencia efectiva entre suministradores y para mejorar las ofertas del mercado a los consumidores. También hace hincapié en las prácticas para ayudar a los Estados miembros a aplicar el artículo 5. Los precios basados en el mercado también son importantes para la celebración de contratos flexibles. En los Estados miembros en los que continúan vigentes las intervenciones sobre los precios, esta transición debe gestionarse cuidadosamente para salvaguardar la asequibilidad, permitiendo al mismo tiempo señales claras de precios para sustentar contratos minoristas flexibles.

La flexibilidad de la demanda⁵, que puede proporcionarse por diversos medios, desempeña un papel central en la adaptación de los mercados a las necesidades de los consumidores y ofrece asequibilidad, ahorro y eficiencia del sistema. La flexibilidad aporta valor tanto de forma directa a los consumidores participantes, a través de precios más bajos y un mejor uso de la energía, como al sistema en general, al reducir los costes y aumentar la eficiencia. Sin embargo, el principio rector debe ser que la flexibilidad sirva a los consumidores, no les suponga una carga, y que las ofertas minoristas y los incentivos del sistema estén diseñados para garantizar la claridad, la equidad y la inclusión. Para materializar estos beneficios en la práctica, se debe promover activamente la flexibilidad de la demanda cuando genere beneficios claros. Esto es

¹ Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (versión refundida) (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 158 de 14.6.2019, p. 125). Los Estados miembros debían completar la transposición de la Directiva antes del 31 de diciembre de 2020. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj>.

² COM(2025) 79 final, «Plan de Acción para una Energía Asequible. Explotar el verdadero valor de nuestra Unión de la Energía para garantizar una energía asequible, eficiente y limpia para todos los europeos».

³ En el contexto del presente documento, los contratos minoristas de suministro de electricidad se refieren principalmente a los contratos celebrados entre suministradores de energía y clientes que no pueden acceder directamente a los mercados mayoristas, como los hogares y las empresas (por ejemplo, las pequeñas y medianas empresas y las microempresas).

⁴ Como se anunció en el Plan de Acción para una Energía Asequible, la Comisión presentará un plan de acción para la electrificación y una hoja de ruta estratégica para la digitalización y la IA en el sector de la energía.

⁵ De acuerdo con el artículo 2, punto 79, del Reglamento (UE) 2019/943, la «flexibilidad» se define como la capacidad de un sistema eléctrico para ajustarse a la variabilidad de las pautas de generación y consumo y de la disponibilidad de la red, en los correspondientes horizontes temporales del mercado.

aplicable, en particular, a los clientes finales que están preparados y motivados para participar en el mercado minorista, pero también al sistema energético en su conjunto.

El segundo capítulo del presente informe se centra en la provisión de flexibilidad a través de contratos minoristas⁶ en los que los consumidores pueden responder a las señales de precios modificando su uso de la electricidad. La provisión de esta flexibilidad tiene por objeto impulsar la implicación del consumidor al incentivar ajustes en el uso de la energía que se ajusten a la dinámica de la oferta y la demanda, al tiempo que se salvaguarda la asequibilidad y se protege a los consumidores vulnerables.

1. PRECIOS DE SUMINISTRO BASADOS EN EL MERCADO

El artículo 5, apartado 1, de la Directiva (UE) 2019/944 establece que todos los suministradores podrán determinar libremente el precio al que suministran electricidad a los clientes. Junto con el derecho de los clientes a elegir su propio suministrador, este es un elemento clave de la Directiva sobre la electricidad para garantizar la competencia leal y un acceso abierto para todos los suministradores.

El artículo 5 debe permitir que los consumidores se beneficien plenamente de un mercado interior de la electricidad liberalizado que fomente tanto la competencia en precios como la competencia no relacionada con estos entre los suministradores de electricidad, atraiga a nuevos operadores y, en última instancia, mejore las posibilidades de elección y la satisfacción de los consumidores. Los mercados de la energía liberalizados también contribuyen a garantizar que los consumidores puedan beneficiarse plenamente de una mayor flexibilidad y de una mejor inversión energética en energías renovables, contribuyendo al mismo tiempo a la estabilidad de la red a través de la respuesta de la demanda. Además del artículo 5, la Directiva sobre la electricidad contiene otras medidas que facilitan la competencia y la elección de los consumidores, como herramientas de comparación de precios, facturas precisas, contadores inteligentes y derechos de resolución extrajudicial de litigios.

El artículo 5 permite asimismo a los Estados miembros intervenir en la fijación de precios, ya sea para proteger a los clientes en situación de pobreza energética y vulnerables, o en beneficio de todos los hogares y microempresas como parte de una transición hacia una competencia plenamente efectiva, con arreglo a criterios estrictos. Una intervención en la fijación de precios (también denominada «regulación de precios») significa que se restringe la capacidad de un suministrador minorista para determinar libremente el precio al que vende la electricidad a través de, al menos, uno de sus contratos⁷. La regulación de precios puede ser eficaz para estabilizar el precio de la energía para los consumidores finales. Sin embargo, podría eliminar la señal de precios para los consumidores, reducir los incentivos a la eficiencia energética y socavar la competencia, lo que a largo plazo perjudicaría a los consumidores.

El presente informe evalúa los mecanismos de fijación de precios en los mercados minoristas de todos los Estados miembros desde la entrada en vigor de la Directiva sobre la electricidad en julio de 2019. Se basa en los informes presentados por los Estados miembros de conformidad con el artículo 5, apartado 9⁸, así como en análisis y datos de la Agencia de la

⁶ Este tipo de respuesta de la demanda suele denominarse «respuesta de la demanda basada en los precios» (o implícita), dado que los consumidores responden a las variaciones de los precios minoristas de la electricidad y desplazan su consumo hacia períodos en los que la electricidad resulta más económica.

⁷ Intervenciones tales como los pagos únicos a los hogares, los bonos y las reducciones del IVA y de los impuestos especiales, que no restringen la capacidad de los suministradores para determinar libremente los precios, no están previstas por el artículo 5. La Directiva sobre la electricidad no permite las intervenciones en el mercado mayorista.

⁸ Sobre su aplicación del artículo 5 de conformidad con el artículo 5, apartado 9.

Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), datos de Eurostat e investigaciones documentales.

A pesar de la crisis energética de los últimos años (derivada de las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y de la invasión injustificada de Ucrania por parte de Rusia en 2022), existen indicadores de mejora de las condiciones competitivas en la Unión, especialmente en los Estados miembros en los que no se aplica una regulación de los precios. Sin embargo, continúa existiendo un margen de mejora significativo. Los Estados miembros deben llevar a cabo una labor de planificación que permita trazar una vía para la transición hacia una competencia efectiva y refuerce el desarrollo de una mayor flexibilidad en los mercados minoristas.

Recuadro 1. Intervenciones públicas en la fijación de precios durante la crisis energética

La crisis energética impulsó significativamente los precios minoristas al alza en 2022 y los niveles de precios siguieron siendo elevados durante gran parte de 2023 y 2024.

La Comisión proporcionó orientaciones sobre la aplicación del artículo 5 de la Directiva sobre la electricidad durante la crisis⁹ como parte de la Comunicación REPowerEU [COM(2022) 108 final]. Le siguió el Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía, que amplió temporalmente las opciones de que disponen los Estados miembros para intervenir en la fijación de los precios de la electricidad¹⁰.

Durante la crisis, los instrumentos de intervención utilizados por los Estados miembros incluyeron intervenciones en los precios minoristas, reducciones del IVA y créditos y bonos de electricidad para los hogares. En general, la crisis provocó un desplazamiento de los clientes en muchos Estados miembros hacia ofertas reguladas, limitadas o protegidas de otro modo. Aunque la mayoría de las medidas se han suprimido, algunas se mantuvieron activas hasta 2025.

La revisión de la Directiva sobre la electricidad introdujo el artículo 66 bis, que permite al Consejo declarar una crisis de precios a escala de la Unión o regional; con esta medida, los Estados miembros pueden fijar temporalmente precios inferiores a los costes y ampliar el apoyo a las pymes en condiciones estrictas para salvaguardar la competencia, la eficiencia energética y los incentivos a la reducción de la demanda.

1.1. Situación actual de los informes de los Estados miembros sobre las disposiciones del artículo 5

Los Estados miembros¹¹ informaron sobre su aplicación del artículo 5: La mayoría de los informes se han enviado a más tardar el 31 de marzo de 2025 y reflejan la situación en dicha fecha:

- catorce Estados miembros informaron de que no habían aplicado la intervención de precios: Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, Croacia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Eslovenia, Finlandia y Suecia;

⁹ [REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible, COM\(2022\) 108 final.](#)

¹⁰ En el [informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la revisión de las intervenciones de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía de conformidad con el Reglamento \(UE\) 2022/1854 del Consejo \(Oficina de Publicaciones de la Unión Europea\)](#) se ofrece un resumen de la aplicación de este Reglamento.

¹¹ En 2024, la Comisión proporcionó un modelo para facilitar el cumplimiento de este requisito.

- tres Estados miembros informan de una intervención exclusivamente en favor de los hogares en situación de pobreza energética y vulnerables: Bélgica, Italia y Portugal;
- seis Estados miembros notifican intervenciones en los precios en favor de todos los hogares o microempresas inmersos en una transición hacia mercados plenamente competitivos: Bulgaria, España, Francia, Lituania, Hungría y Eslovaquia;
- tres Estados miembros informan de intervenciones en la fijación de precios finalizadas en 2025: Polonia (septiembre de 2025), Portugal (diciembre de 2025) y Rumanía (julio de 2025);
- dos Estados miembros señalaron excepciones a la aplicación del artículo 5 y que, por consiguiente, la notificación era innecesaria¹²: Chipre y Malta.

De conformidad con el artículo 5, apartado 8, los Estados miembros tienen la obligación de notificar a la Comisión sus decisiones de regular los precios minoristas en el plazo de un mes a partir de su adopción. Esta obligación también abarca todas las modificaciones sustanciales de los regímenes en curso (por ejemplo, la ampliación de los beneficiarios). Estas obligaciones deberán cumplirse sistemáticamente.

1.2. Intervención de precios en beneficio de los consumidores vulnerables y en situación de pobreza energética

El artículo 5, apartado 2, establece que los Estados miembros deben dar prioridad a las políticas sociales o a las intervenciones no basadas en el precio para proteger a los clientes en situación de pobreza energética o vulnerables. Estas medidas podrían adoptar las formas establecidas en la Recomendación 2023/2407 de la Comisión, sobre la pobreza energética¹³, que se centra en soluciones estructurales para abordarla.

No obstante, el artículo 5, apartado 3, permite a los Estados miembros llevar a cabo intervenciones públicas en la fijación de precios. Estas intervenciones deben tener lugar en un marco más amplio de intervenciones destinadas a apoyar a las personas vulnerables y en situación de pobreza energética en el contexto de sus planes nacionales integrados de energía y clima¹⁴.

El artículo 5, apartado 4, exige que las intervenciones públicas en la fijación de precios de la electricidad en favor de los hogares vulnerables persigan un interés económico general, sean transparentes y no discriminatorias, garanticen la igualdad de acceso de los suministradores, sean limitadas en el tiempo y proporcionadas, y eviten costes adicionales discriminatorios para los participantes en el mercado.

Bélgica, Italia y Portugal notificaron intervenciones en la fijación de precios (a través de tarifas reducidas) que solo se aplican a los hogares vulnerables y en situación de pobreza energética. Estas intervenciones forman parte de estrategias más amplias en esos países para luchar contra la pobreza energética. España también ha puesto en marcha un mecanismo de «bono social» que puede considerarse asimismo una intervención con arreglo al artículo 5, apartado 3.

Mientras que en Bélgica la cuota de mercado de esta intervención se limita al 9,9 % de los hogares¹⁵, en Italia, la intervención de precios en favor de los clientes vulnerables, *Esercenti*

¹² Artículo 66, apartado 4 (Chipre, trabajo en curso para renovar la excepción) y artículo 66, apartado 5 (Malta).

¹³ Recomendación (UE) 2023/2407 de la Comisión, de 20 de octubre de 2023, sobre la pobreza energética, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:L_202302407.

¹⁴ El artículo 5, apartado 5, de la Directiva hace referencia al artículo 3, apartado 3, letra d), y al artículo 24 del Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza, que exige a los Estados miembros que describan en sus planes nacionales integrados de energía y clima las políticas y medidas que abordan la pobreza energética, incluidas las medidas de política social y otros programas nacionales pertinentes.

¹⁵ Consejo de Reguladores Europeos de la Energía/Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía, 2023. A título comparativo, en Bélgica la pobreza energética se situaba en torno al 6 % en 2023.

maggior tutela per clienti vulnerabili, cubre el 35 % de los hogares, ya que las condiciones de admisibilidad son más amplias¹⁶. En Portugal, la tarifa reducida¹⁷ se identifica como una medida de política social en la *Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética* (Estrategia Nacional a Largo Plazo de Lucha contra la Pobreza Energética) 2023-2050 y cubriría al 13 % de los consumidores de electricidad en 2022¹⁸.

Se anima a los Estados miembros a dar prioridad a las medidas estructurales, como la renovación energética, frente a las medidas de fomento de la asequibilidad —como las ayudas a la renta y los programas de bienestar social o la asistencia financiera temporal— para los hogares en situación de pobreza energética. Las tarifas reducidas pueden utilizarse como parte de un enfoque más amplio y adecuadamente orientado para aliviar las dificultades inmediatas.

1.3. Intervención de precios en beneficio de todos los hogares y microempresas durante un período de transición hacia una competencia efectiva

El artículo 5, apartado 6, de la Directiva sobre la electricidad permite a los Estados miembros regular temporalmente los precios de la electricidad durante una transición hacia una competencia plenamente efectiva. Esto permite llevar a cabo intervenciones durante un período de tiempo limitado cuando, de otro modo, los beneficios de la competencia no se materializarían plenamente.

Los criterios para las intervenciones en los precios —en el contexto de una transición hacia una competencia efectiva, tal como se establece en el artículo 5, apartado 7— son acumulativos con los del artículo 5, apartado 4, con el objetivo general de crear una estructura jurídica y económica sólida para evitar distorsiones del mercado. Incluyen, entre otros elementos, la evaluación de los avances logrados, el trato no discriminatorio a los suministradores, la fijación de precios por encima de los costes, la información a los beneficiarios sobre otras ofertas competitivas y la prevención de las subvenciones cruzadas entre clientes del mercado y clientes con precios regulados. Mientras que algunos países han integrado con éxito la regulación de precios con una liberalización gradual del mercado, otros se encuentran todavía en las fases iniciales de la transición. La dinámica del mercado revela disparidades significativas: por ejemplo, el 18 % de los hogares en Portugal, el 27,3 % en Lituania, el 29 % en España, el 57 % en Francia y el 63 % en Polonia siguen dependiendo de tarifas reguladas¹⁹. Estos países informan de que están cumpliendo los requisitos expuestos en el artículo 5, apartado 7, letra a), mediante la adopción de medidas para mejorar la competencia y de que están llevando a cabo un seguimiento de los avances. Sin embargo, no todos ellos han fijado fechas claras para la revisión de sus regímenes.

En cambio, en varios Estados miembros, como Bulgaria, Hungría y Eslovaquia²⁰, casi el 100 % de los clientes domésticos están sujetos a tarifas reguladas. En algunos Estados miembros, las medidas siguen cubriendo a las pequeñas y medianas empresas (pymes). Si bien el Reglamento

¹⁶ Los consumidores que pueden acogerse a esta medida son aquellos que han cumplido 75 años, los consumidores que cumplen los requisitos para recibir el bono social en función de la situación económica o debido a un problema de salud (que requiere equipo médico con alimentación eléctrica), las personas con discapacidad, las personas que viven en viviendas de emergencia tras un suceso catastrófico o, en una isla pequeña y no interconectada.

¹⁷ La tarifa reducida no está sujeta a lo dispuesto en el artículo 5, apartado 3, ya que: «los consumidores vulnerables pueden elegir a su suministrador y el descuento se aplica a la tarifa de red», por lo que los suministradores conservan la libertad de fijar los precios.

¹⁸ Direção-Geral de Energia e Geologia. *Estratégia Nacional de Longo Prazo para o Combate à Pobreza Energética (RCM 11/2024, 8.1.2024)*. 2024. <https://www.dgeg.gov.pt/media/rgicnggr/rcm-11-2024-08-01-2024-estrat%C3%A9gia-nacional-de-longo-prazo-para-o-combate-%C3%A0-pobreza-energ%C3%A9tica.pdf>.

¹⁹ Informe de seguimiento del mercado de la ACER, 2025.

²⁰ Informe de seguimiento del mercado de la ACER, 2024, p. 23.

(UE) 2022/1854 permite estas medidas durante la crisis, entran en conflicto con la Directiva sobre la electricidad.

El artículo 5, apartado 7, letra a), establece que las intervenciones públicas en la fijación de precios «irán acompañadas de un conjunto de medidas para lograr una competencia efectiva y una metodología para evaluar los avances en relación con esas medidas». Para cumplir esta obligación, los Estados miembros pueden definir una hoja de ruta, organizada en torno a medidas que deben incluir hitos definidos y una metodología de evaluación con indicadores. Dicha hoja de ruta debe esbozar medidas encaminadas a reducir las distorsiones en los mecanismos de fijación de precios, aumentar la transparencia de las señales del mercado y garantizar una competencia leal entre los suministradores, en consonancia con los criterios generales establecidos en el artículo 5, apartado 7.

Al basar los precios de suministro en la dinámica del mercado, los Estados miembros pueden fomentar la inversión en energías renovables, mejorar la estabilidad de la red y favorecer la previsibilidad de los costes a largo plazo para los consumidores. La hoja de ruta también debe integrar la **consulta a las partes interesadas**, entre las que figuran los productores de energía, los consumidores y los organismos reguladores, con el fin de abordar las preocupaciones sobre la asequibilidad y la volatilidad del mercado. Un enfoque estructurado no solo acelerará la integración de las energías renovables, sino que además garantizará que los Estados miembros sigan siendo resilientes a las crisis externas, como las perturbaciones geopolíticas o los cambios repentinos en la demanda de energía.

Varios Estados miembros han llevado a cabo con éxito la transición hacia el fomento de la competencia efectiva en el mercado minorista de la energía, salvaguardando al mismo tiempo los intereses de los consumidores. Por ejemplo, Irlanda aplicó un enfoque gradual a la apertura del mercado entre 2000 y 2011, al tiempo que avanzaba en la liberalización del mercado mayorista. Lituania se encuentra actualmente en una fase avanzada de introducción de la competencia en el mercado minorista, lo que demuestra resiliencia a pesar de la crisis energética. Sobre la base de la información presentada, otros tres Estados miembros han anunciado la eliminación progresiva de las intervenciones en los precios minoristas: Rumanía (en julio de 2025), Polonia (en septiembre de 2025) y Portugal (en diciembre de 2025). Estos ejemplos ponen de relieve que unas estrategias específicas y de naturaleza progresiva pueden equilibrar el dinamismo del mercado con la protección de los consumidores.

Las disposiciones del artículo 5, apartado 4, letras c) y d), y del artículo 5, apartado 7, letra b), exigen que las intervenciones no favorezcan ni perjudiquen injustificadamente a beneficiarios o suministradores específicos. Todas las empresas eléctricas deben disfrutar de igualdad de acceso a los clientes y la carga financiera de las intervenciones debe distribuirse de manera equitativa²¹. Estas disposiciones garantizan unas condiciones de competencia equitativas y evitan la fragmentación del mercado, lo que resulta esencial en mercados en los que existe un suministrador (histórico) dominante. Los precios regulados no deben otorgar una ventaja indebida a determinados suministradores, ya sea mediante la marca de los precios regulados en sí o a través del uso del marco de precios regulados para promover otros contratos basados en el mercado de dicho suministrador.

Al adaptar los precios de suministro a las condiciones del mercado, los Estados miembros pueden proporcionar a los consumidores señales de precios más claras y, al mismo tiempo, apoyar la inversión en energías renovables, reforzar la red y mejorar la previsibilidad de los

²¹ Véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de abril de 2010, Federutility, asunto C-265/08, ECLI:EU:C:2010:205, apartados 45 y 46.

costes a largo plazo para los hogares. Por estas razones, y como objetivo general para los Estados miembros que apliquen intervenciones en los precios, los Estados miembros deben elaborar una hoja de ruta clara y acotada en el tiempo para llevar a cabo la transición hacia precios de suministro basados en el mercado, en consonancia con los principios de la configuración reformada del mercado de la UE y los objetivos de la transición hacia una energía limpia.

La Comisión seguirá investigando la intención de cada Estado miembro de establecer y aplicar dichas hojas de ruta. La Comisión también está evaluando el respeto de las normas y principios de la UE y reforzará su cooperación con los Estados miembros para abordar cualquier cuestión pendiente.

Aunque la Directiva 2019/944 no prevé una nueva fecha de presentación de informes más allá del 1 de enero de 2025, se invitará a los Estados miembros a informar periódicamente sobre el nivel de competencia en el mercado minorista de la electricidad a través de los informes de situación nacionales integrados de energía y clima. Estos informes pueden seguir el ejemplo de las obligaciones de notificación actuales previstas en el artículo 4, apartado 9, de la Directiva sobre el gas (2024/1788), que exigen informar cada dos años.

Aplicación de los principios del artículo 5, apartado 4

Los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para determinar qué constituye un servicio de interés económico general y las obligaciones de servicio público conexas. Los Estados miembros han interpretado los criterios del artículo 5, apartado 4, letra a), de «interés general», «necesidad» y «proporcionalidad» en diversas resoluciones²². En la sentencia dictada en el asunto Federutility, el Tribunal de Justicia esbozó el principio de proporcionalidad en el contexto de la intervención pública en la fijación de precios del gas natural para garantizar que las intervenciones públicas sigan siendo específicas, eficaces y adecuadamente equilibradas en su diseño y aplicación; en particular, la intervención debe limitarse a la duración estrictamente necesaria para alcanzar su objetivo previsto.

El artículo 5, apartado 4, letra d), exige que todas las intervenciones públicas en la fijación de precios estén limitadas en el tiempo y sean proporcionadas en lo que atañe a sus beneficiarios. Este requisito debe interpretarse en el contexto de los principios más amplios de proporcionalidad y de persecución del interés general. En concreto, la intervención debe ajustarse a objetivos definidos a escala nacional, como la lucha contra la pobreza energética o la facilitación de la transición hacia una competencia efectiva. La limitación en el tiempo permite efectuar una revisión periódica para comprobar que se siguen cumpliendo todos los criterios de intervención definidos en el artículo 5. Cuando las medidas se mantengan o prorroguen, deben notificarse de nuevo a la Comisión sobre la base de una nueva evaluación de la necesidad.

1.4. Grado de competencia entre los Estados miembros

Un objetivo clave de la Directiva sobre la electricidad, y en particular de su artículo 5, es garantizar una competencia efectiva en los mercados minoristas de la electricidad. En sus informes, dieciocho Estados miembros informaron de que consideran que existe una

²² Esta autonomía está garantizada explícitamente por diversos instrumentos jurídicos de la UE y ha sido confirmada por la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión. De hecho, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido reiteradamente que el Derecho de la UE no impide a los Estados miembros tener en cuenta objetivos específicos de su política nacional al definir los servicios de interés económico general.

competencia efectiva en el mercado minorista, mientras que cinco Estados miembros²³ respondieron que no existe tal competencia.

Dos indicadores de competencia comúnmente utilizados son el índice Herfindahl-Hirschman (IHH) y la tasa de cambio de suministrador²⁴. El IHH utiliza las cuotas de mercado de los suministradores para medir el grado de concentración de un mercado; una baja concentración se asocia a un gran número de suministradores y, por tanto, a una competencia mayor, mientras que una concentración elevada se asocia a unas condiciones menos competitivas. Desde 2019, el IHH medio de la UE ha experimentado una disminución marginal, lo que indica cierta mejora de las condiciones competitivas. Se observan variaciones en toda la Unión, ya que algunos Estados miembros²⁵ han experimentado un aumento de la competencia mientras que en otros²⁶ se ha producido una reducción de esta. En general, los Estados miembros sin regulación de precios experimentaron una mejora de la competencia, mientras que se produjo un deterioro marginal de la competencia (aumento del IHH del 1,7 %) en los Estados miembros en los que casi todos los hogares estaban sujetos a precios regulados. La crisis tuvo un efecto negativo en la competencia; entre los doce Estados miembros para los que se dispone de datos anualizados constantes sobre la concentración del mercado, el IHH medio simple (no ponderado) aumentó un 4,7 %²⁷. Esto se explica en parte por la consolidación y las salidas de suministradores²⁸ (como consecuencia de la crisis) en algunos Estados miembros.

El IHH para el sector no doméstico suele ser inferior al del sector doméstico en todos los Estados miembros. Aunque se ha producido cierta mejora en las condiciones de competencia en el sector no doméstico desde 2019, las condiciones empeoraron en algunos Estados miembros en 2022 y 2023.

Las tasas de cambio de suministrador varían de forma considerable en toda la UE. Unas tarifas más elevadas sugieren un mercado competitivo saludable y unas tarifas más bajas indican una oferta limitada para los clientes o una escasa participación de los consumidores. Algunos Estados miembros superan a veces el 20 %²⁹ y otros se sitúan sistemáticamente por debajo del 5 %³⁰. Desde la introducción de la Directiva sobre la electricidad, la tasa de cambio de suministrador tanto en el sector doméstico³¹ como en el no doméstico³² ha aumentado en la mayoría de los Estados miembros. Si bien la tasa media de la UE en el sector doméstico aumentó durante el inicio de la crisis en 2022 (del 8,7 al 9 %), se redujo en 2023 (al 7,15 %), posiblemente debido al impacto de la crisis en los suministradores y a la dinámica generada por las intervenciones públicas. Se registró un patrón similar en el sector no doméstico.

La ACER³³ ha señalado que, entre los Estados miembros en los que la tasa de cambio de suministrador es inferior al 10 %, casi tres cuartas partes (73 %) tienen suministradores dominantes. La citada organización observa asimismo que las intervenciones en los precios pueden desincentivar el cambio de suministrador, ya que el porcentaje de clientes domésticos

²³ Grecia, España, Italia, Austria y Polonia.

²⁴ La ACER ha facilitado datos sobre ambos indicadores.

²⁵ Como Dinamarca, España, Francia, Italia, Letonia y Portugal.

²⁶ A saber, Estonia, Eslovenia y Finlandia.

²⁷ El aumento porcentual se refiere a la variación media del IHH entre 2022 y 2021 para los doce Estados miembros siguientes: Dinamarca, Estonia, Irlanda, España, Francia, Croacia, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, Eslovenia y Finlandia.

²⁸ Véase el cuadro 10 del [Informe de seguimiento del mercado sobre la venta minorista de energía y la protección de los consumidores de 2023](#) de la ACER. Durante este período, el número de salidas de suministradores fue muy superior al de entradas.

²⁹ Como España, Italia y Polonia.

³⁰ Bulgaria, Croacia, Lituania, Austria, Polonia y Eslovaquia.

³¹ Aumentó en diecisiete de los veintitrés Estados miembros para los que se dispone de datos.

³² Aumentó en quince de los veintidós Estados miembros para los que se dispone de datos.

³³ ACER MMR 2024 [ACER-CEER_2024_MMR_Retail-1.pdf](#).

que se benefician de intervenciones en los precios es comparativamente inferior en los Estados miembros en los que las tasas de cambio de suministrador son superiores al 10 %. De manera similar, la tasa de cambio de suministrador para el sector no doméstico varía de unos Estados miembros a otros. En general, las tasas de cambio son más altas entre los clientes no domésticos; en 2023, de hecho, la tasa de cambio media duplicó la del sector doméstico.

En resumen, desde la introducción de la Directiva sobre la electricidad, las condiciones de competencia parecen haber mejorado ligeramente a pesar de la repercusión de la crisis de los precios de la energía. Sin embargo, las condiciones varían según el Estado miembro de que se trate. Muchos mercados siguen estando relativamente concentrados y un elevado número de encuestados (21,7 %) considera que no existe una competencia efectiva en el mercado minorista de la electricidad de su Estado miembro.

En los informes presentados, los Estados miembros proporcionaron información actualizada sobre las dificultades a las que se enfrentaban³⁴ para mejorar las condiciones de competencia; los cuatro obstáculos más citados fueron:

- 1) bajas tasas de cambio de suministrador o escasa participación de los consumidores (once Estados miembros),
- 2) efecto de la presencia de un participante dominante en el mercado (diez Estados miembros), y
- 3) tamaño reducido del mercado (nueve Estados miembros),
- 4) escaso acceso al mercado mayorista y presencia de otras prácticas contrarias a la competencia en el mercado (cinco Estados miembros).

Los Estados miembros disponen de medidas con resultados garantizados que pueden mejorar significativamente la competencia, la resiliencia del mercado a largo plazo y las posibilidades de elección de los consumidores. Estas medidas mejoran la transparencia, garantizan a los suministradores un acceso equitativo al mercado mayorista y aumentan la flexibilidad en los contratos minoristas. Se describen en la sección siguiente.

Los Estados miembros deben dar prioridad a la aplicación de la legislación vigente para garantizar la coherencia en todo el mercado interior de la energía, al mismo tiempo que disponen de libertad a la hora de elegir la forma y el método para alcanzar un objetivo común típico de las Directivas. Es fundamental que los Estados miembros apliquen plenamente la Directiva sobre la electricidad, modificada por la Directiva (UE) 2024/1711 sobre la configuración del mercado de la electricidad (en adelante, la «DCM»). Una transposición tardía o incompleta de estas normas puede socavar su eficacia y prolongar la inseguridad energética. La Comisión confirma su disponibilidad para favorecer y acelerar la correcta aplicación de la legislación pertinente de la UE.

1.4.1. Medidas nacionales para mejorar la competencia en el mercado

Los informes de los Estados miembros especificaban las medidas introducidas para mejorar la competencia desde la introducción de la Directiva sobre la electricidad. Las medidas introducidas fueron las siguientes:

1. medidas para garantizar un acceso justo y transparente al mercado mayorista (dieciséis Estados miembros),

³⁴ Solo tres Estados miembros (Letonia, Eslovenia y Suecia) informaron de que no habían observado ningún obstáculo a la competencia.

2. introducción de herramientas de comparación³⁵ (catorce Estados miembros),
3. simplificación de los procedimientos para facilitar la entrada de nuevos suministradores (doce Estados miembros),
4. anuncios y campañas de información dirigidos a los consumidores (nueve Estados miembros),
5. introducción de obligaciones específicas para los suministradores dominantes (ocho Estados miembros),
6. introducción de mejoras legislativas y normativas (ocho Estados miembros).

La posición dominante de algunos operadores del mercado tanto en la producción como en el suministro sigue obstaculizando la competencia efectiva en los mercados minoristas de electricidad. Garantizar que los suministradores dispongan de un acceso justo y equitativo al mercado mayorista —incluso a través de contratos de compra de electricidad y de los contratos por diferencia introducidos a través de la reforma del mercado de la electricidad³⁶— es fundamental para el funcionamiento del mercado, en particular en los Estados miembros en los que este presenta un grado de concentración significativo.

A fin de mejorar la aplicación del artículo 5, los Estados miembros deberían adoptar medidas para equilibrar el mercado garantizando un acceso equitativo y justo al mercado mayorista para todos los suministradores y manteniendo la plena transparencia.

El avance de la flexibilidad no fósil en todos los contratos del mercado minorista, incluidos los de los mercados regulados, también es necesario para la competencia. Dadas las limitaciones de la red y la necesidad de una energía asequible, los contratos de suministro flexibles se han convertido en una solución clave.

El despliegue de contadores inteligentes es crucial para permitir contratos de suministro más flexibles. En la actualidad, muchas ofertas minoristas incorporan ya la flexibilidad, desde precios dinámicos y basados en el tiempo de uso hasta modelos híbridos, que combinan estabilidad y capacidad de respuesta; esto ofrece a los consumidores nuevas formas de reducir las facturas y favorecer la estabilidad de la red.

España y Francia muestran que la flexibilidad también puede funcionar con tarifas reguladas a través de mecanismos como los precios diurnos y nocturnos y las estructuras vinculadas al mercado mayorista.

Los Estados miembros deben acelerar el despliegue de contadores inteligentes, con el apoyo de estrategias claras de implicación del consumidor para maximizar la participación en ofertas flexibles. Deben animar a todos los suministradores, incluidos los regulados, cuando sea viable incorporar características de flexibilidad, como el tiempo de uso o los precios híbridos, salvaguardando al mismo tiempo la protección de los consumidores.

En cuanto a la combinación de flexibilidad y regulación de precios, el marco contemplado en el artículo 66 *bis* de la DCM garantiza que los hogares y las pymes sigan teniendo incentivos para reducir el consumo incluso con precios regulados. Varios Estados miembros aplicaron con éxito este principio durante la crisis energética y los Estados miembros también podrían aplicar los criterios establecidos en el artículo 66 *bis* durante períodos sin crisis, protegiendo de ese modo a los consumidores y preservando las señales de precios.

³⁵ Esta medida es obligatoria en virtud del artículo 14 de la Directiva sobre la electricidad.

³⁶ Reglamento (UE) 2024/1747 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión.

2. EL PAPEL DE LA FLEXIBILIDAD DE LA DEMANDA EN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

2.1. La flexibilidad como facilitador principal de un sistema eléctrico descarbonizado y centrado en el consumidor

La flexibilidad de la demanda puede favorecer un mercado minorista de la electricidad eficiente y competitivo y aportar beneficios tanto directamente a los consumidores como al sistema en general. La activación de la flexibilidad en el mercado minorista ayudará a integrar la generación de energías renovables variables y capacitará a los consumidores para gestionar mejor su energía. Para hacer realidad esta flexibilidad se requiere un marco regulador eficaz que proteja a los consumidores, fomente un acceso equitativo y mantenga la asequibilidad. La infraestructura de medición inteligente será fundamental para este cambio.

En general, los consumidores que deseen desempeñar un papel activo y ofrecer su flexibilidad al mercado deberían poder hacerlo. Para ello, necesitan un marco jurídico claro y soluciones y productos innovadores que les permitan beneficiarse de la posibilidad de elección, así como de precios y recompensas justos. Además, los consumidores deben tener acceso a información y a herramientas a través de sistemas de medición inteligentes³⁷ y acuerdos eficaces de acceso a los datos que los capaciten para tomar decisiones con conocimiento de causa.

Es igualmente importante garantizar que los clientes finales que participan en la flexibilidad estén protegidos mediante salvaguardias sólidas en materia de acuerdos contractuales, transparencia e información sobre productos y precios, garantizando al mismo tiempo la protección de datos. Los suministradores que ofrecen contratos minoristas flexibles y, en particular, contratos con precios dinámicos, deben informar adecuadamente a los consumidores sobre los riesgos y beneficios asociados a estas ofertas.

Por último, debe fomentarse activamente la sensibilización de los consumidores; las campañas e iniciativas de comunicación específicas pueden ayudar a destacar los posibles beneficios y riesgos de la participación en la flexibilidad, favoreciendo el compromiso informado y animando a un mayor número de consumidores a contribuir.

2.2. Programas de respuesta de la demanda

En el artículo 2, punto 20, de la Directiva sobre la electricidad se define la «respuesta de demanda» como el cambio de consumo de electricidad por parte de los clientes finales, respecto de sus pautas de consumo normales o actuales como respuesta a las señales del mercado, incluidos aquellos en respuesta a los precios cronovariantes de la electricidad o los pagos de incentivos, o como respuesta a la aceptación de la oferta de los clientes finales para vender una reducción o un incremento de la demanda a un precio en un mercado organizado, bien individualmente o mediante agregación.

Los programas de respuesta de demanda se dividen generalmente en programas basados en los precios (o «implícitos») y programas basados en incentivos (o «explícitos»). En la respuesta de demanda basada en incentivos, los consumidores, a menudo a través de un tercero, acuerdan de antemano reducir o cambiar su uso de electricidad a cambio de una compensación financiera directa. En la práctica, este tipo de flexibilidad se utiliza principalmente en los mercados de balance, los servicios auxiliares y, en su caso, los mecanismos de capacidad. Los agregadores desempeñan un papel crucial para combinar las cargas de flexibilidad más pequeñas de los hogares, las empresas y los pequeños clientes industriales, así como recursos de

³⁷ En el artículo 2, punto 23, de la Directiva (UE) 2019/944 se define «sistema de medición inteligente» como un sistema electrónico capaz de medir la cantidad de electricidad vertida a la red o el consumo de electricidad de la red, que proporciona más información que un contador convencional, y capaz de transmitir y recibir datos, con fines de información, seguimiento y control, utilizando una forma de comunicación electrónica.

almacenamiento, en volúmenes lo suficientemente grandes como para participar de manera significativa en los mercados de la electricidad y prestar servicios al sistema.

Garantizar que los agregadores, incluidos los independientes, puedan acceder a los mercados en condiciones transparentes y no discriminatorias, y que los consumidores puedan adherirse fácilmente a sus servicios, es esencial para desbloquear la respuesta de demanda basada en incentivos.

Los contratos minoristas flexibles entran en el ámbito de aplicación de la respuesta de demanda basada en los precios. En ese caso, los consumidores reaccionan a los precios de la electricidad que varían a lo largo del tiempo —como las tarifas según el tiempo de uso, la tarificación dinámica o las tarifas para picos críticos— y ajustan su consumo en consecuencia, sin contraer un compromiso explícito específico de lograr una reducción concreta de la carga.

2.3. Marco jurídico

El paquete de medidas sobre energía limpia introdujo el marco para la flexibilidad de la demanda, incluida la definición de las funciones y responsabilidades clave entre los participantes en el mercado, y las modalidades por las que se rige la venta flexible de electricidad en el mercado minorista. En conjunto, la Directiva (UE) 2019/944, modificada por la DCM³⁸, y el Reglamento (UE) 2019/943 sobre la electricidad³⁹ (en lo sucesivo, «el Reglamento sobre la electricidad»), modificado por el Reglamento (UE) 2024/1747⁴⁰, proporcionan el marco jurídico para las ofertas minoristas flexibles e incluyen disposiciones que permiten a los consumidores contar con contratos separados para cargas flexibles, como la carga de vehículos eléctricos y las bombas de calor, de su uso doméstico primario.

La respuesta de demanda es más eficaz cuando los consumidores tienen acceso a precios minoristas basados en el mercado, tal como exige el artículo 5 de la Directiva sobre la electricidad. En los Estados miembros en los que continúan vigentes las intervenciones sobre los precios, la transición hacia el abandono de estas debe gestionarse cuidadosamente para salvaguardar la asequibilidad, permitiendo al mismo tiempo señales de precios claras que sustenten los contratos flexibles de suministro de electricidad.

El artículo 11 de la Directiva sobre la electricidad complementa las disposiciones básicas sobre la libre elección del suministrador y los precios de suministro basados en el mercado al exigir que al menos un contrato de electricidad con precios dinámicos esté disponible en el mercado para los clientes finales con un contador inteligente. Para garantizar la transparencia y la confianza y facilitar la toma de decisiones con conocimiento de causa, se exige a los suministradores que describan en términos claros los posibles beneficios y riesgos antes de que los clientes firmen el correspondiente contrato.

Estas disposiciones se ven reforzadas por el artículo 13 sobre los contratos de agregación y los artículos 15 y 17, que definen el régimen para los clientes activos y la respuesta de demanda mediante agregación. Los Estados miembros están obligados a garantizar a los consumidores y agregadores un acceso no discriminatorio a todos los mercados de la electricidad,

³⁸ Directiva (UE) 2024/1711 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifican las Directivas (UE) 2018/2001 y (UE) 2019/944 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión (DO L, 2024/1711, 26.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1711/oj>).

³⁹ Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad (versión refundida) (DO L 158 de 14.6.2019, p. 54, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/943/oj>).

⁴⁰ Reglamento (UE) 2024/1747 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión (DO L, 2024/1747, 26.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1747/oj>).

estableciendo mecanismos de mercado adecuados que permitan flexibilidad para participar y una valoración correcta en todos los mercados.

Se espera que las futuras normas, como el código de red sobre la respuesta de demanda⁴¹, que establecerá un marco común de la UE para activar y remunerar la flexibilidad en todos los mercados, junto con el acto de ejecución sobre la interoperabilidad de los datos para la respuesta de demanda⁴², que facilitará el acceso a los datos pertinentes, complementen el marco existente y sigan apoyando la adopción de la respuesta de demanda. Además, el código de conducta para los aparatos inteligentes⁴³ ayudará a garantizar que los dispositivos conectados en los hogares inteligentes puedan responder perfectamente a los contratos de suministro flexible, lo que mejorará tanto la participación de los consumidores como la eficiencia del sistema.

2.4. Los contadores inteligentes como facilitadores fundamentales

Los contadores inteligentes son un requisito esencial para que los consumidores participen en un consumo flexible de energía, haciendo posible una facturación basada en el tiempo, permitiendo la obtención de información en tiempo real y favoreciendo la automatización. También proporcionan un acceso mejorado y seguro a los datos de medición y consumo y ayudan a los clientes finales a recibir estimaciones de costes claras y ofertas adaptadas. Esto les capacita para tomar decisiones con conocimiento de causa. En los Estados miembros en los que el despliegue está más avanzado, los consumidores disfrutan ya de productos vinculados a los precios del mercado mayorista que incitan a la capacidad de respuesta de la demanda y contribuyen a reducir los costes del sistema.

Si bien el despliegue de sistemas de medición inteligentes ha avanzado de forma considerable en toda la UE, la situación sigue siendo desigual. El índice de penetración de los contadores inteligentes de electricidad en la EU-27 se situó en torno al 60 % a finales de 2024, según datos de la ACER y el Consejo de Reguladores Europeos de la Energía⁴⁴. Quince Estados miembros han alcanzado niveles de penetración superiores al 80 %, entre ellos diez Estados miembros con cobertura casi total. Doce Estados miembros siguen estando por debajo del 80 %, siete de los cuales se están quedando rezagados debido a retrasos en sus despliegues o porque aún no han decidido seguir adelante con un despliegue a gran escala. El siguiente gráfico muestra el grado de penetración de los contadores inteligentes en toda la UE.

⁴¹ La base jurídica de este código de red es el artículo 59, apartado 1, letra e), del Reglamento (UE) 2019/943.

⁴² La base jurídica de este acto de ejecución es el artículo 24, apartado 2, de la Directiva (UE) 2019/944.

⁴³ Sitio web del Centro Común de Investigación (JRC) de la Comisión Europea sobre el código de conducta para aparatos inteligentes desde el punto de vista energético, consultado el 25.9.2025; dirección URL: <https://ses.jrc.ec.europa.eu/development-of-policy-proposals-for-energy-smart-appliances>.

⁴⁴ ACER y Consejo de Reguladores Europeos de la Energía, «Energy Retail Market Monitoring Report 2024» [«Informe de seguimiento del mercado sobre la venta minorista de energía de 2024», documento en inglés] (septiembre de 2024) y datos de seguimiento de las fichas por país de la ACER sobre la electricidad correspondientes a 2024 (julio de 2025).

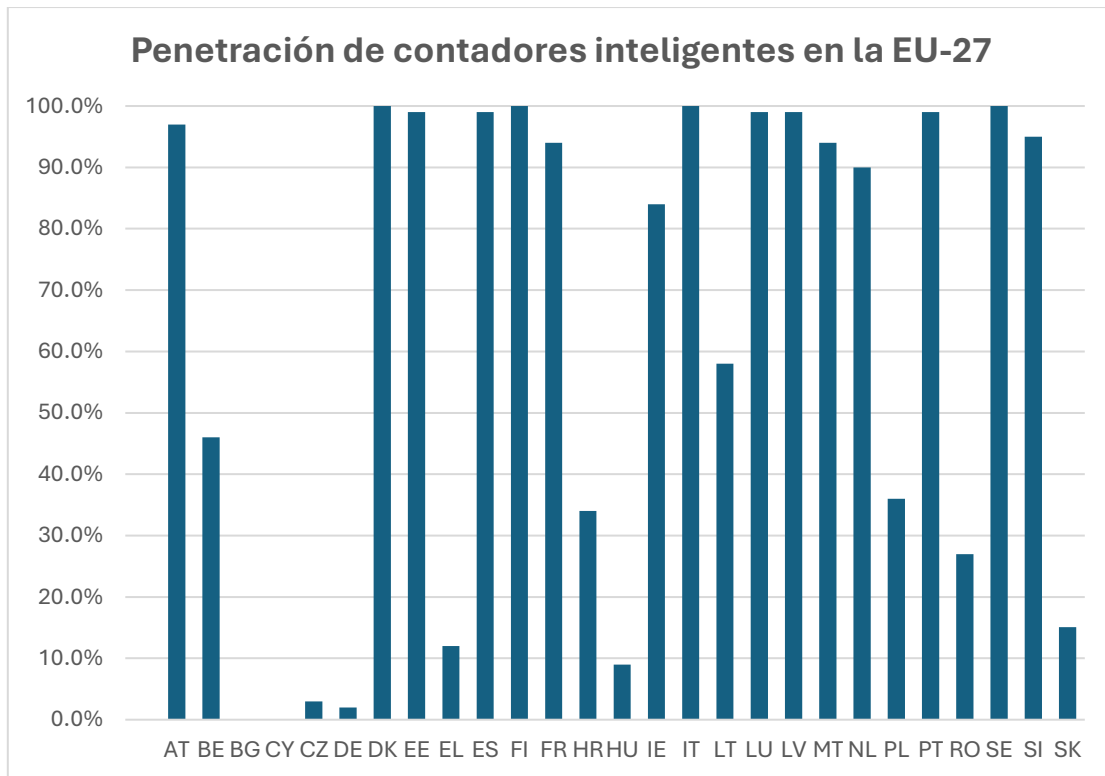


Gráfico 1. Despliegue de contadores inteligentes en la UE (basado en datos del Informe de seguimiento del mercado de 2024 de la ACER y el Consejo de Reguladores Europeos de la Energía y de las fichas por país de la ACER, julio de 2025).

Los sistemas de medición inteligentes deben incorporar las funcionalidades establecidas en el artículo 20 de la Directiva sobre la electricidad. Determinadas funcionalidades, como el suministro de datos de medición validados y de datos en tiempo cuasirreal que reflejen el período de liquidación de los desvíos en el mercado nacional, son cruciales para ayudar a introducir servicios energéticos que recompensen los patrones de consumo flexibles.

Además, los consumidores necesitan asesoramiento e información adecuados antes o en el momento de la instalación de los contadores inteligentes. Esto es esencial para generar confianza entre los consumidores y permitir que tomen decisiones con conocimiento de causa. Este asesoramiento e información no solo deben tener por objeto sensibilizar sobre las opciones de las que disponen los consumidores, sino también mejorar la comprensión de la forma en que los aparatos que permiten la flexibilidad (como las bombas de calor, los cargadores de vehículos eléctricos o los dispositivos domésticos inteligentes) pueden interactuar con los contadores inteligentes. Esto contribuirá a acelerar un uso eficaz de la flexibilidad en los mercados minoristas, al promover la integración práctica de los aparatos flexibles y la infraestructura de medición inteligente.

El acceso interoperable a los datos de medición y consumo es igualmente fundamental para aprovechar plenamente el potencial de los contadores inteligentes y facilitar los servicios de flexibilidad. La Comisión está preparando el terreno para normas técnicas más específicas sobre la interoperabilidad de los datos para la respuesta de demanda. Permitir el acceso a los datos de medición no solo es crucial para favorecer los servicios de respuesta de demanda, sino también para fomentar ofertas minoristas innovadoras y capacitar a los consumidores para gestionar activamente su consumo y su potencial de flexibilidad.

A este respecto, destacan tres prioridades:

- **Despliegue rápido:** garantizar que los contadores inteligentes se implanten sin demora y estén equipados con funciones que permitan la tarificación dinámica, la retroalimentación en tiempo cuasirreal y la interoperabilidad para un acceso fluido y seguro a los datos.
- **Acceso interoperable a los datos:** los requisitos de acceso a los datos establecidos por la UE, incluido el Reglamento (UE) 2023/1162⁴⁵, ⁴⁶, garantizan que tanto los proveedores de servicios como los consumidores puedan hacer un uso fácil y eficaz de los datos de medición y consumo en los servicios de flexibilidad.
- **Participación de los consumidores:** para que sea plenamente eficaz, lo ideal es acompañar el despliegue de contadores inteligentes con una comunicación clara, dispositivos de visualización en el hogar y herramientas digitales que permitan a los consumidores ver sus datos de consumo y coste de la energía, comprenderlos y actuar en función de ellos.

2.5. Promoción de contratos minoristas flexibles adaptados a su finalidad

Los contratos minoristas flexibles permiten a los consumidores interactuar con el mercado a través de señales de precios, gestionar su uso de electricidad y reducir sus facturas, al tiempo que posibilitan una mejor gestión de los picos de consumo. Además, favorecen la eficiencia del sistema y la integración de la generación de energías renovables, incentivando el consumo durante períodos de abundante electricidad de bajo coste y bajas emisiones de carbono.

Existen diferentes tipos de contratos flexibles de suministro de electricidad que son adecuados para diferentes perfiles de consumidores:

- contratos con tarificación dinámica⁴⁷, que se basan en los precios del mercado mayorista y proporcionan a los consumidores señales de precios que fomentan ajustes en tiempo real de su consumo de energía. Son especialmente pertinentes para los consumidores con activos flexibles, como los vehículos eléctricos y las bombas de calor, que pueden cambiar fácilmente su demanda y reducir considerablemente sus facturas energéticas;
- productos de suministro por horas de uso que dividen el día en un número limitado de intervalos de precios (por ejemplo, horario diurno/nocturno u horas punta/valle). Resultan menos complicados y más predecibles y accesibles para los usuarios finales con capacidad fija de transferencia de carga;
- contratos híbridos, que a menudo integran un elemento de fijación de precios fijo y flexible, para los consumidores que desean un coste de la energía más previsible. Permiten al consumidor aprovechar la ventaja de la flexibilidad, al tiempo que evitan una exposición total a la volatilidad de los precios;

⁴⁵ Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1162 de la Comisión, de 6 de junio de 2023, relativo a los requisitos de interoperabilidad y procedimientos no discriminatorios y transparentes para acceder a los datos de medición y consumo (DO L 154 de 15.6.2023, p. 10, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/1162/oj).

⁴⁶ El Reglamento (UE) 2023/1162 proporciona un marco transparente para que los clientes finales y las partes elegibles puedan acceder a los datos de medición y consumo, tanto históricos y validados como no validados y en tiempo cuasirreal, de manera oportuna, sencilla y segura. El Reglamento establece normas que facilitan la interoperabilidad del acceso a los datos y su intercambio por parte de los participantes en el mercado, promoviendo al mismo tiempo los servicios energéticos y la competencia en el mercado minorista.

⁴⁷ La tarificación dinámica suele denominarse fijación de precios en tiempo real (RTP, por sus siglas en inglés); véase, por ejemplo, Florence School of Regulation (2020), *Dynamic Retail Electricity Tariffs: Choices and Barriers* [«Tarifas dinámicas de electricidad en el mercado minorista: opciones y obstáculos», artículo disponible en inglés].

- tarifas para picos críticos, en los que los precios de la electricidad aumentan de forma sustancial durante los períodos de demanda excesiva o de escasez de oferta (por ejemplo, cuando la contribución de las energías renovables es reducida).

Estos contratos ofrecen conjuntamente a los consumidores una amplia gama de opciones, adecuada a su capacidad y voluntad de participar con flexibilidad.

Contratos de suministro de electricidad con precios dinámicos: los contratos con precios dinámicos vinculan directamente los precios minoristas a los precios del mercado mayorista, normalmente el mercado diario o intradiario. Pueden ofrecer un ahorro significativo de los costes de la energía a los consumidores con activos flexibles que deseen gestionar el riesgo de precios, como los propietarios de vehículos eléctricos o los hogares con sistemas de calefacción inteligentes, ya que permiten a los consumidores beneficiarse de precios más bajos cuando la generación de energías renovables es abundante, al tiempo que están expuestos a precios más elevados cuando la capacidad del sistema es más escasa⁴⁸.

Según los datos de la ACER y el Consejo de Reguladores Europeos de la Energía⁴⁹, los contratos con precios dinámicos están a disposición de los hogares en dieciséis Estados miembros; sin embargo, estos contratos solo se han adoptado de forma significativa en un reducido número de países⁵⁰. Varios Estados miembros con muy baja penetración de contadores inteligentes no ofrecen contratos con precios dinámicos, salvo algunas excepciones. En estos mercados, la ausencia de infraestructuras facilitadoras explica la falta de ofertas minoristas flexibles, lo que pone de relieve la importancia de acelerar el despliegue de contadores inteligentes para desbloquear la flexibilidad de la demanda.

Marco jurídico y principios fundamentales para los contratos con precios dinámicos de electricidad: la Directiva sobre la electricidad define un «contrato con precios dinámicos de electricidad» como un contrato de suministro que refleja los precios en los mercados al contado a intervalos al menos iguales al período de liquidación del mercado⁵¹. Todos los consumidores con un contador inteligente disfrutan del derecho a un contrato de electricidad con precios dinámicos por parte de al menos un suministrador y de todos los suministradores con más de 200 000 clientes en el país. Los contratos con precios dinámicos deben reflejar fielmente las fluctuaciones de los precios de mercado, permitiendo a los consumidores reaccionar en consecuencia. El objetivo general es que los clientes finales que dispongan de contratos con precios dinámicos ajusten sus patrones de consumo de manera flexible, contribuyendo así a mitigar los incrementos bruscos de los precios mayoristas.

El artículo 11, apartado 1 *bis*, de la Directiva sobre la electricidad exige que, antes de la celebración o prórroga de cualquier contrato, en particular un contrato con precios dinámicos, se informe a los clientes finales sobre el precio final y su desglose, así como sobre si el precio es fijo, variable o dinámico. Si bien con un contrato con precios dinámicos no es posible que los suministradores comuniquen el precio final a los consumidores con varias semanas de

⁴⁸ Sobre la base de los datos del Informe de seguimiento del mercado de la ACER [*Rewarding Flexibility: How retail contract choice can help unlock consumer flexibility* («Recompensar la flexibilidad: cómo la elección del contrato minorista puede ayudar a desbloquear la flexibilidad de los consumidores», documento en inglés)] y los cálculos propios de la Comisión, los consumidores de electricidad podrían obtener ahorros de hasta un 40 % si cambian a un contrato con precios dinámicos y gestionan activamente su consumo.

⁴⁹ ACER y Consejo de Reguladores Europeos de la Energía, *Energy Retail MMR 2024* [«Informe de seguimiento del mercado sobre la venta minorista de energía 2024», documento en inglés] (cuadro del anexo 3).

⁵⁰ Según las fichas por países de la ACER sobre electricidad (julio de 2025), el grado de penetración de los contratos con precios dinámicos supera el 5 % solo en un pequeño número de Estados miembros (ES, LV, NL, FI y SE).

⁵¹ Un «contrato con precios dinámicos de electricidad» se define como un contrato de suministro de electricidad entre un suministrador y un cliente final que refleja la variación del precio en los mercados al contado, incluidos los mercados diarios e intradiarios, a intervalos al menos iguales al período de liquidación del mercado.

antelación⁵², deben estar en condiciones de comunicar claramente cómo se traducen los precios del mercado al contado en precios de consumo.

Además, en lo que respecta a la protección de los consumidores, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, de la Directiva (UE) 2019/944, los suministradores deben informar plenamente a los clientes finales de las oportunidades (por ejemplo, menores costes al adaptar el consumo a períodos más baratos, participación en la integración de las energías renovables), los costes y los riesgos (por ejemplo, exposición a aumentos bruscos de los precios, mayor volatilidad de las facturas para los consumidores sin flexibilidad). Es igualmente importante informar a los clientes finales sobre los requisitos técnicos previos, en particular la necesidad de disponer de un contador inteligente adecuado.

Contratos híbridos: los contratos con precios dinámicos pueden no ser adecuados para todos los clientes. Las circunstancias de algunos consumidores pueden ser tales que los contratos puedan ofrecer una flexibilidad limitada en el marco de un contrato con precios dinámicos. Otros consumidores pueden estar preocupados por la exposición al riesgo financiero en períodos de intensa volatilidad de los precios.

Los recientes aumentos de los precios de la energía han hecho que esto sea aún más evidente, lo que pone de relieve la necesidad de contar con opciones contractuales que ofrezcan tanto flexibilidad como estabilidad. Los contratos con precios híbridos ofrecen una combinación de estabilidad y flexibilidad que puede ser ideal para los consumidores que deseen mantener la previsibilidad de sus facturas de energía, pero que también estén abiertos a ahorrar dinero ajustando el momento y la forma en que utilizan la electricidad. Al combinar previsibilidad con capacidad de respuesta, los contratos híbridos pueden adaptarse a las necesidades de diversos tipos de consumidores y ofrecer cierto grado de seguridad junto con un determinado nivel de flexibilidad, proporcionando así a los consumidores más posibilidades de elección, control y confianza en la gestión de su uso de la energía.

La ACER y el Consejo de Reguladores Europeos de la Energía⁵³ establecen diferentes tipos de contratos híbridos. Algunos están diseñados para proteger a los consumidores de los incrementos bruscos de los precios, al tiempo que siguen reflejando las tendencias del mercado. Por ejemplo, los límites de precios, de modo que el consumidor no tenga que pagar facturas inesperadamente elevadas. Otros contratos ofrecen horas gratuitas o con descuento para animar a los consumidores a consumir electricidad en esos períodos en los que el coste es menor. También existe la posibilidad de recurrir a contratos a medida para los vehículos eléctricos, que combinen tarifas planas fuera de las horas punta con incentivos por carga inteligente. Estos contratos podrían incorporar opciones de capacidades de carga bidireccionales que ofrezcan incentivos específicos para que los consumidores descarguen en momentos de picos de demanda y carguen cuando los precios sean bajos.

Para favorecer la adopción de contratos híbridos, los Estados miembros deben crear unas condiciones normativas que permitan a los suministradores experimentar con ofertas híbridas innovadoras, garantizando al mismo tiempo la transparencia, la comparabilidad y la protección de los consumidores. Será crucial dar visibilidad a estos productos a través de herramientas de comparación de precios para que los consumidores puedan elegir con conocimiento de causa y evitar confusiones.

⁵² Tal como requiere el artículo 10, apartado 4, de la Directiva (UE) 2019/944.

⁵³ ACER y Consejo de Reguladores Europeos de la Energía, *Energy Retail Market Monitoring Report 2024* [«Informe de seguimiento del mercado sobre la venta minorista de energía de 2024», documento en inglés].

Ejemplos de los Estados miembros⁵⁴

En **Finlandia**, un contrato híbrido⁵⁵ combina precios fijos y flexibles. Los consumidores pagan un precio fijo por su consumo, pero pueden reducir sus facturas si optan por consumir en horas en las que los precios son más bajos (por ejemplo, entre la 1.00 y las 6.00 h). Pueden beneficiarse programando correctamente actividades de gran consumo de energía, como la recarga de vehículos eléctricos o el calentamiento del agua, evitando al mismo tiempo el riesgo de aumentos significativos de los precios en comparación con un contrato con precios dinámicos.

Asimismo, en Finlandia⁵⁶, una variante de los precios fijos y flexibles combina un contrato de precio fijo con un «impacto en el consumo» mensual en el que los consumidores, sobre la base de la información recibida a través de una aplicación, pueden ajustar su uso de la electricidad para aprovechar días y horas en que resulta más económica y reducir el coste final de la electricidad que consumen.

En **Bélgica**, un contrato⁵⁷ ofrece horas valle fijas en tres franjas horarias, combinando franjas con tarifa baja y otras con tarifa muy baja. Se puede informar a los clientes de las diferentes franjas horarias a través de una aplicación y optimizar su consumo. Los propietarios de vehículos eléctricos pueden utilizar una función de carga inteligente.

En **Francia**, un contrato específico para vehículos eléctricos⁵⁸ combina una estación de carga, una tarifa eléctrica específica y una aplicación a través de la cual el usuario tiene acceso a servicios de seguimiento y carga inteligente. Los clientes pueden cargar sus vehículos durante períodos de bajo coste y optimizar la carga y el ahorro a través de la función de carga inteligente.

Tarifas para picos críticos: el artículo 7 *bis* del Reglamento sobre la electricidad establece un producto especial de aplanamiento de picos de consumo, destinado a utilizarse únicamente en tiempos de crisis de precios de la electricidad⁵⁹. Este mecanismo de aplanamiento de picos de consumo regulado, temporal y acotado en el tiempo puede coexistir con las ofertas de tarifas para picos críticos basadas en el mercado. Este tipo de mecanismos ya existe en algunos Estados miembros, en los que los suministradores ofrecen productos con tarifas para períodos de pico de consumo con el fin de incentivar a los consumidores a reducir la demanda durante períodos de costes elevados como parte de las operaciones minoristas normales. Estos productos comerciales con tarifas para picos críticos forman parte de la innovación minorista habitual y de las posibilidades de elección de los consumidores.

Aumentar las posibilidades de elección a través de múltiples contratos de suministro: el artículo 4 modificado de la Directiva (UE) 2019/944 refuerza los derechos de los consumidores

⁵⁴ Los ejemplos presentados en este documento pretenden únicamente ilustrar los tipos de contratos que se están debatiendo. No constituyen una lista exhaustiva de los productos disponibles en toda la UE.

⁵⁵ Contrato «Välkkö» ofrecido por Väre Ltd.

⁵⁶ Contrato «Oomi Flex» ofrecido por Oomi Oy; la empresa calcula que, mediante la programación de su consumo de electricidad, el 90 % de los clientes con este contrato flexible pagan menos en comparación con un contrato de precio totalmente fijo. Los clientes pueden pagar más de lo que pagarían con la tarifa fija si no programan su consumo en consecuencia. La aplicación desempeña un papel clave, al informar a los clientes sobre los períodos en los que el consumo resulta más económico.

⁵⁷ Contrato «Empower Flexi-time» ofrecido por ENGIE, para clientes con mayor consumo que tengan la posibilidad de modificar una parte significativa de su consumo de electricidad (por ejemplo, coches eléctricos, baterías inteligentes o dispositivos programables de gran consumo de energía).

⁵⁸ Contrato «Ma Recharge Intelligente» ofrecido por ENGIE.

⁵⁹ Según lo declarado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 *bis* de la Directiva (UE) 2019/944.

al garantizar que todos los clientes finales no solo gocen de libertad para elegir a su suministrador de electricidad, sino también para celebrar más de un contrato de suministro simultáneamente, al disponer de diversos puntos de medición y facturación en las instalaciones del cliente vinculados a un único punto de conexión. Esta opción puede activarse mediante sistemas de medición inteligentes o subcontadores⁶⁰.

Esta nueva disposición tiene repercusiones importantes para la promoción de la flexibilidad en los contratos minoristas. En particular, ofrece a los consumidores la opción de desglosar su demanda de electricidad en diferentes contratos en función de la naturaleza de sus cargas. Por lo tanto, los consumidores pueden satisfacer sus necesidades de electricidad utilizando diferentes contratos para sus dispositivos. Por ejemplo:

- vehículos eléctricos (VE): los clientes pueden elegir un contrato dinámico o de tiempo de uso para la carga de vehículos eléctricos, optimizando los costes al efectuar la carga en horarios en los que el precio es reducido;
- bombas de calor: las cargas de calefacción podrían estar cubiertas por un contrato de tiempo de uso o, cuando la instalación lo permita, por un contrato con precios dinámicos o un contrato híbrido;
- carga base del hogar: el resto de la demanda de los hogares puede cubrirse mediante un contrato fijo convencional, que proporciona previsibilidad para el consumo diario.

Esta separación contractual evita la opción «todo o nada» a la que pueden enfrentarse los consumidores al adoptar un contrato dinámico para todo su consumo doméstico. En su lugar, los hogares pueden combinar la estabilidad con la flexibilidad manteniendo parte de su demanda protegida de cualquier riesgo de precio, al tiempo que exponen las cargas flexibles a señales de precios adecuadas.

Interacción con las tarifas de acceso a la red: las tarifas de acceso a la red representan una parte considerable de la factura de la electricidad⁶¹ y, dado que se espera que las inversiones en la red aumenten en los próximos años, es probable que esta proporción siga aumentando⁶². Las tarifas de acceso a la red que reflejen los costes pueden ofrecer incentivos para alejar la demanda de los períodos punta, reducir los costes totales del sistema y complementar los contratos minoristas flexibles⁶³. Para maximizar la eficacia, las estructuras tarifarias deben reflejar los costes del sistema, fomentar el desplazamiento de la carga en las horas punta y seguir siendo justas y asequibles para todos los usuarios, incluidos aquellos con un potencial de flexibilidad limitado. Las ventajas de reducir la congestión de la red deberían dar lugar a una reducción de los costes del sistema.

⁶⁰ De acuerdo con el considerando 19 de la Directiva (UE) 2024/1711, los avances en la tecnología de medición y subcontaje, unidos a las tecnologías de la información y la comunicación, hacen técnicamente posible contar con múltiples suministradores para un único local.

⁶¹ Según el Informe de seguimiento del mercado sobre la venta minorista de energía de 2024 elaborado por la ACER y el Consejo de Reguladores Europeos de la Energía, los costes de electricidad de la red representan el 24 % de la factura media de electricidad en la UE. Aunque los costes de la red solían representar una proporción mayor de la factura de electricidad, el componente energético ha sido el principal factor impulsor del coste global de la energía soportado por los consumidores debido a los recientes aumentos de los precios de la electricidad.

⁶² COM(2025) 4010 final, «Directrices relativas a tarifas de acceso a la red con visión de futuro para reducir los costes del sistema energético».

⁶³ Las tarifas flexibles de acceso a la red de distribución pueden proporcionar una palanca adicional para incentivar el consumo flexible. En la actualidad, varios Estados miembros aplican ya tarifas de acceso a la red «nocturnas» con carácter opcional u obligatorio, u otras tarifas basadas en el tiempo de uso [ACER, 2025, *Unlocking flexibility: No-regret actions to remove barriers to demand response* («Desbloquear la flexibilidad: medidas con resultados garantizados para eliminar las barreras que obstaculizan la respuesta de demanda», documento en inglés)]. Las tarifas de acceso a la red pueden cobrarse directamente a través de un contrato de servicio de red o indirectamente a través del contrato de suministro de energía.

Las tarifas de acceso a la red que reflejen los costes, en consonancia con las orientaciones de la Comisión de 2025 sobre el diseño de las tarifas de distribución⁶⁴, pueden armonizar los incentivos y recompensar aún más los cambios en la demanda en situaciones en las que los suministradores ofrezcan contratos dinámicos o híbridos. Por lo tanto, se anima a los Estados miembros y a los organismos reguladores a garantizar que las tarifas de acceso a la red reflejen los costes y proporcionen señales de flexibilidad que sean coherentes con los contratos minoristas flexibles. Esto requiere una estrecha coordinación entre los organismos reguladores, los gestores de redes y las partes interesadas pertinentes.

Con el fin de fomentar y favorecer el desarrollo de la flexibilidad, los Estados miembros, en cooperación con las autoridades reguladoras y los suministradores, deben centrarse en particular en los aspectos siguientes:

- **Diversificar los productos minoristas** mediante el apoyo a la introducción de productos dinámicos, de tiempo de uso e híbridos que limiten la exposición al mercado, preservando al mismo tiempo las señales de precios, de modo que los consumidores con diferentes grados de voluntad y capacidad para asumir riesgos tengan la opción de suscribir un contrato flexible.
- **Incentivar la innovación** a través del fomento de proyectos piloto y espacios controlados de pruebas para nuevos productos en el mercado, como los contratos híbridos, y complementar este tipo de medidas con incentivos justos, limitados en el tiempo y adecuados, diseñados de manera socialmente equilibrada, para favorecer la adopción inicial de ofertas flexibles y dispositivos facilitadores (por ejemplo, integración de vehículos eléctricos y bombas de calor, controladores inteligentes). Estos incentivos deben estructurarse cuidadosamente para evitar la regresividad y garantizar que no se excluya a los hogares vulnerables y en situación de pobreza energética.
- **Garantizar que la participación en la flexibilidad siga siendo voluntaria**, transparente y adaptada a las necesidades de los diferentes tipos de consumidores, con salvaguardias para los clientes en situación de pobreza energética y vulnerables. Los Estados miembros deben velar por que las ofertas minoristas recompensen la flexibilidad y, al mismo tiempo, protejan a los consumidores con menor capacidad de participar. Los Estados miembros también deben asegurarse de que los consumidores estén adecuadamente protegidos contra las prácticas comerciales desleales, incluida la publicidad telefónica agresiva y la información engañosa, que podrían dar lugar a que los consumidores celebren contratos de precios dinámicos que no se ajusten a sus necesidades.
- **Garantizar la disponibilidad de contadores inteligentes adecuados para su finalidad y un acceso óptimo a los datos** acelerando el despliegue de contadores inteligentes y aplicando plenamente los requisitos de interoperabilidad del acceso a los datos [Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1162], permitiendo así un acceso oportuno y seguro a la información para los consumidores y los proveedores de servicios. Garantizar unas normas mínimas en consonancia con las funciones obligatorias (artículo 20 de la Directiva sobre la electricidad) para la cobertura de los contadores inteligentes, el acceso a los datos en tiempo cuasirreal y los ganchos de automatización, de modo que los consumidores y las herramientas de terceros puedan responder de manera eficaz.

⁶⁴ C DO C, C/2026/126, 9.1.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2026/126/oj>.

- **Sensibilizar a los consumidores** facilitándoles información clara sobre las ventajas, los inconvenientes y la adecuación de cada tipo de contrato. Esto podría incluir campañas claras y sencillas a través de diversas plataformas y medios de comunicación que abarquen la formación de los precios, las repercusiones típicas de las facturas para los diferentes perfiles de consumidores, los escenarios de riesgo y los canales para la presentación de reclamaciones.
- **Exigir a los suministradores de electricidad que faciliten comparaciones ilustrativas de las facturas**, que muestren lo que un consumidor habría pagado con ofertas dinámicas, fijas o de tiempo de uso, sobre la base de datos históricos de consumo. Los suministradores también podrían utilizar métodos independientes de elaboración de perfiles de riesgo de clientes antes de celebrar un contrato con un cliente. Los suministradores deben estar obligados a divulgar la información pertinente relativa a la asignación de riesgos y los principios de remuneración en un formato normalizado establecido por la autoridad nacional de reglamentación. Además, durante la ejecución del contrato, los suministradores podrían proporcionar información y asesoramiento personalizados para ayudar a los consumidores a ajustar sus hábitos de consumo.
- **Exigir que las herramientas de comparación en línea presenten no solo los precios** que ofrecen los diferentes productos de tarificación dinámica, **sino también la exposición al riesgo y el ahorro potencial** para el consumidor, en comparación con los productos de precio fijo u otros productos diferenciados en el tiempo. Estas herramientas deben ser neutrales, ser objeto de supervisión por parte del público a fin de garantizar la confianza y ser accesibles para los consumidores con menores competencias digitales.
- **Promover el uso de tecnologías de automatización** (por ejemplo, sistemas de gestión doméstica y termostatos inteligentes, cargadores inteligentes para vehículos eléctricos, dispositivos inteligentes) que ayuden a los consumidores a aprovechar los beneficios de la tarificación dinámica sin una intervención manual constante. Cuando desarrollen cualquier iniciativa nacional relativa a los aparatos inteligentes, se invita a los Estados miembros a que se basen en el código de conducta de la UE para los aparatos inteligentes desde el punto de vista energético interoperables, a fin de fomentar la adopción de aparatos con características de flexibilidad interoperables y abiertas, en lugar de desarrollar enfoques nacionales que puedan causar fragmentación en el mercado interior de aparatos como los de calefacción, ventilación, aire acondicionado o productos de línea blanca⁶⁵.
- **Abordar la inclusión digital y el acceso equitativo** garantizando que los consumidores con competencias digitales o conectividad limitadas no se queden atrás. Las medidas podrían incluir puntos de acceso sin conexión, líneas telefónicas de ayuda, herramientas de comparación en formato impreso y apoyo específico a través de organizaciones de consumidores. Estas medidas son esenciales para garantizar que las ofertas flexibles sean accesibles para todos los hogares y no corran el riesgo de ser infrutilizadas debido a la existencia de obstáculos digitales.
- **Garantizar que las organizaciones nacionales de consumidores y los organismos reguladores de la energía elaboren guías sencillas** que expliquen qué perfiles de consumidores son los más adecuados para los contratos dinámicos, de tiempo de uso o

⁶⁵ La Comisión velará por que los modelos declarados conformes con el código de conducta de los fabricantes signatarios puedan encontrarse al realizar búsquedas en el registro europeo de productos para el etiquetado energético, EPREL (dirección URL: https://energy-efficient-products.ec.europa.eu/eprel_en?prefLang=es).

híbridos. En dichas guías se deberían destacar asimismo las salvaguardias específicas disponibles para los consumidores vulnerables y en situación de pobreza energética, como las características opcionales de «estabilización de facturas» en los contratos flexibles. Estos mecanismos protegen a los hogares de la volatilidad a corto plazo o de aumentos extremos temporales de los precios, preservando al mismo tiempo el incentivo para desplazar la demanda, y pueden diseñarse como complementos opcionales, medidas específicas para grupos vulnerables o instrumentos temporales que se activen durante períodos de crisis.

- **Seguimiento y notificación de los avances.** Los Estados miembros o los organismos reguladores deben efectuar un seguimiento de la adopción de contratos con precios dinámicos y de la repercusión en los costes de la electricidad para los consumidores e informar de sus conclusiones en consecuencia para fundamentar en datos empíricos los ajustes en el mercado (artículos 11 y 59 de la Directiva sobre la electricidad). El seguimiento debe incluir los resultados en materia de equidad y distribución, las reclamaciones de los consumidores y la eficacia de las medidas de protección, a fin de garantizar ajustes continuos y basados en datos contrastados. En este contexto, se recomienda asimismo supervisar el desarrollo de otros contratos minoristas flexibles teniendo en cuenta aspectos similares.

CONCLUSIONES

El artículo 5 de la Directiva sobre la electricidad establece un marco regulador estructurado pero flexible para llevar a cabo intervenciones públicas en los precios del mercado minorista de la electricidad. Dicho artículo faculta a los Estados miembros para responder a desafíos específicos, siempre y cuando estos objetivos se ajusten al interés económico general y a los principios de la Directiva sobre la electricidad. Esta adaptabilidad permite respuestas a medida en materia de políticas, preservando al mismo tiempo la cohesión del mercado interior de la energía. Los criterios expuestos en el artículo 5 también orientan la ejecución de intervenciones específicas para hacer frente a las crisis de conformidad con el artículo 66 *bis* de la DCM, garantizando la coherencia normativa durante las emergencias. Al limitar las intervenciones a estos casos específicos, la Directiva refuerza el principio fundamental del mercado de fijación de precios impulsados por los suministradores, garantizando que las intervenciones sigan siendo poco frecuentes y limitadas en el tiempo. Las intervenciones deben ir acompañadas de medidas estructurales para desarrollar una competencia efectiva o abordar la pobreza energética.

El artículo 5 proporciona un marco resiliente y adaptable que aborda las vulnerabilidades inmediatas sin comprometer la evolución a largo plazo de un mercado de la energía unificado y dinámico de la UE. La Comisión ha destacado en el presente informe una serie de prácticas para ayudar a los Estados miembros a mejorar la aplicación del artículo 5. En esta fase, la Comisión Europea no propone introducir una nueva propuesta legislativa en relación con el artículo 5. No obstante, la Comisión seguirá supervisando la aplicación del artículo 5 y apoyando la inclusión de una mayor flexibilidad en los mercados minoristas.

El seguimiento de la evolución reciente confirma que existe un reconocimiento creciente en torno al hecho de que la flexibilidad del comercio minorista constituye un elemento importante para lograr un sistema energético centrado en los consumidores, asequible y resiliente. En la actualidad, un número cada vez mayor de Estados miembros dispone de contratos dinámicos, de tiempo de uso e híbridos, respaldados por el despliegue gradual de contadores inteligentes y por unas normas de acceso a los datos más claras. Cuando se dan estas condiciones, los

consumidores pueden participar más activamente en el mercado, ajustar su consumo, reducir sus facturas y contribuir a la eficiencia global del sistema.

Al mismo tiempo, el análisis muestra que es necesario seguir avanzando. La implantación de contratos minoristas flexibles de electricidad puede acelerarse mediante la aplicación efectiva de la Directiva sobre la electricidad y del Reglamento sobre la electricidad, así como mediante el desarrollo de marcos adecuados que faciliten la disponibilidad de ofertas flexibles en el mercado. Por lo tanto, los Estados miembros y los organismos reguladores desempeñan un papel importante ante las principales partes interesadas a la hora de fomentar la adopción de contratos minoristas flexibles e identificar y reducir los obstáculos que dificultan su adopción.

La flexibilidad no debe promoverse de forma indiscriminada. En lugar de ello, debe seguir siendo voluntaria, transparente y adaptada a las necesidades de los diferentes tipos de consumidores, con salvaguardias para los clientes vulnerables y en situación de pobreza energética. Las ofertas minoristas de este tipo son más eficaces cuando realmente se puede ofrecer flexibilidad, mientras que los consumidores menos capaces de participar requieren una protección adecuada.

Se pide a los Estados miembros que apliquen las buenas prácticas recogidas en el presente informe para apoyar los enfoques nacionales de promoción de contratos flexibles en el mercado minorista. Para que la tarificación dinámica de la electricidad funcione de manera eficaz, los consumidores necesitan información clara y transparente sobre los precios y el consumo de electricidad para poder elegir con conocimiento de causa. Las respuestas a la consulta⁶⁶ confirmaron que la transparencia y la comparabilidad son esenciales para generar confianza, mientras que las deficiencias relacionadas con los contadores inteligentes y el acceso a los datos siguen representando obstáculos importantes. Sin este apoyo, los aumentos inesperados de las facturas podrían socavar la confianza y ralentizar la transición hacia una demanda más flexible.

De manera paralela, es importante apoyar la introducción de otros contratos flexibles, como los basados en el tiempo de uso y los productos híbridos, para satisfacer las necesidades de una base de clientes más amplia. Las aportaciones del público mostraron un fuerte apoyo a los modelos híbridos como solución equilibrada entre las señales de precios y la protección de los consumidores. Por lo tanto, deben establecerse salvaguardias para garantizar que todos los contratos sigan siendo voluntarios, transparentes y comprensibles, prestando especial atención a los consumidores, que pueden ser menos capaces de evaluar los riesgos y oportunidades de dichos productos. Las partes interesadas también subrayaron la necesidad de una protección proporcionada, en particular para los consumidores vulnerables, al tiempo que advirtieron contra las medidas inadecuadas, que podrían debilitar las señales de precios eficaces.

⁶⁶ Véanse los comentarios a la consulta abierta organizada por la Comisión Europea en el marco del «Paquete energético de los ciudadanos: proteger y capacitar a los consumidores en la transición justa» (consulta abierta, iniciativa n.º 14737), portal «Díganos lo que piensa», consultado el 25.9.2025; dirección URL: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14737-Citizens-Energy-Package-protecting-and-empowering-consumers-in-the-just-transition_es.