



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**INFORME EN RESPUESTA A LA  
CONSULTA DE HIDROELÉCTRICA DEL  
CANTÁBRICO, S.A. SOBRE LAS  
ACTUACIONES QUE HAN DE SEGUIRSE  
ANTE LOS CONSUMIDORES QUE  
TRANSITORIAMENTE CARECEN DE UN  
CONTRATO DE SUMINISTRO  
FORMALIZADO CON UNA EMPRESA  
COMERCIALIZADORA, TRAS LA  
APROBACIÓN DEL REAL DECRETO  
216/2014, DE 28 DE MARZO**

**23 de septiembre de 2014**

CNS/DE/0126/14

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

**INFORME EN RESPUESTA A LA CONSULTA DE  
HIDROELÉCTRICA DEL CANTÁBRICO, S.A. SOBRE LAS  
ACTUACIONES QUE HAN DE SEGUIRSE ANTE LOS  
CONSUMIDORES QUE TRANSITORIAMENTE CARECEN DE UN  
CONTRATO DE SUMINISTRO FORMALIZADO CON UNA  
EMPRESA COMERCIALIZADORA, TRAS LA APROBACIÓN DEL  
REAL DECRETO 216/2014, DE 28 DE MARZO**

Expediente núm. CNS/DE/0126/14

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA DE LA CNMC**

**Presidenta**

D<sup>a</sup> María Fernández Pérez

**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla  
D. Josep María Guinart Solá  
D<sup>a</sup> Clotilde de la Higuera González.  
D. Diego Rodríguez Rodríguez

**Secretario de la Sala**

D. Tomás Suárez-Inclán González, Secretario del Consejo

En Madrid, a 23 de septiembre de 2014

Vista la consulta presentada por Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A. sobre la interpretación del Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC ha acordado emitir el siguiente:

## **INFORME EN RESPUESTA A LA CONSULTA DE HIDROELÉCTRICA DEL CANTÁBRICO, S.A. SOBRE LAS ACTUACIONES QUE HAN DE SEGUIRSE ANTE LOS CONSUMIDORES QUE TRANSITORIAMENTE CARECEN DE UN CONTRATO DE SUMINISTRO FORMALIZADO CON UNA EMPRESA COMERCIALIZADORA, TRAS LA APROBACIÓN DEL REAL DECRETO 216/2014, DE 28 DE MARZO**

### **I. ANTECEDENTES.**

El 12 de junio de 2014 se ha recibido en el Registro de la CNMC escrito de Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A., que presenta esta empresa como *“sociedad matriz en España del grupo EPD que, a través de diferentes empresas filiales, desarrolla distintas actividades eléctricas, entre ellas, la distribución y la comercialización, tanto libre como de referencia”*. Hidroeléctrica del Cantábrico expone que *“entre las situaciones que han de gestionar las referidas sociedades se encuentra la de los consumidores que transitoriamente carecen de un contrato de suministro en vigor con un comercializador, tanto libre como de referencia”*.

En este contexto, Hidroeléctrica del Cantábrico formula consulta sobre la regulación aplicable a esta situación (los consumidores que transitoriamente carecen de un contrato formalizado con una empresa comercializadora) tras la aprobación del nuevo Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación. En concreto, Hidroeléctrica del Cantábrico expone lo siguiente a los efectos de plantear su consulta:

- Que *“Con arreglo al Real Decreto 485/2009, de 3 de abril y a la interpretación que del mismo había efectuado la entonces Comisión Nacional de Energía mediante informe de 8 de septiembre de 2011..., se entendía que en caso de que un consumidor se quedara sin contrato de suministro por causas distintas al impago los distribuidores debían avisar al correspondiente comercializador de último recurso (ahora, de referencia o COR) para que éste asumiera el suministro de forma automática, ya que dicho Real Decreto no condicionaba su intervención a la existencia de solicitud expresa por parte del consumidor ni exigía la formalización de un contrato de suministro”*.
- Que, *“No obstante, la ausencia de regulación sobre el procedimiento a seguir ha dado lugar durante estos años a una situación de inseguridad para las empresas ya que en algunos casos los consumidores, una vez hecho el traspaso a la COR y habiendo sido suministrados por ésta durante meses, se negaban a abonar las*

*facturas derivadas del suministro realizado cuestionando la licitud del suministro por la COR al no haber dado su consentimiento a tal suministro”.*

- *Que “La Propuesta de Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica, elaborada por el MINETUR en julio 2013, venía a llenar dicha laguna pues sus arts. 28 y 29 detallaban el procedimiento a seguir por distribuidores y comercializadores, libres y de referencia, disponiendo el intercambio de datos necesarios para materializar el traspaso automático de consumidores sin contrato, tanto con derecho como sin derecho al PVPC”. Hidroeléctrica del Cantábrico añade que, “Sin embargo y como es sabido, dicha propuesta aún no se ha aprobado”.*
- *Que “Con fecha 29 de marzo de 2014 fue publicado en el BOE el Real Decreto 216/2014”, y que “El Real Decreto sólo contempla la situación de falta de contrato en relación a los consumidores sin derecho al PVPC e impone la obligación de suministrarles a la COR que pertenezca al grupo empresarial del distribuidor o sea participada por éste o, en su defecto, a la del grupo aguas arriba (art. 4.1.in fine)”, pero que “Por lo que se refiere a los consumidores con derecho al PVPC, el art. 5.4 dispone que se entenderá que un consumidor se acoge al PVPC cuando, cumpliendo los requisitos para ello, haya formalizado el correspondiente contrato de suministro con un COR y no se haya acogido expresamente a otra modalidad de contratación”.*
- *Que “el art. 18, “Contratos necesarios para el suministro de energía”, aplicable a todo tipo de consumidores, establece que el COR “deberá disponer en todo momento de la documentación que acredite la voluntad del cliente de contratar el suministro en su nombre” (apdo. 2) y que “las condiciones generales [...] deberán adecuarse a lo establecido en la normativa vigente en materia de contratos con los consumidores [...] y se darán a conocer con antelación suficiente y, en cualquier caso, deberán comunicarse antes de la celebración o confirmación del contrato” (apdo. 5)”.*
- *Que, “En definitiva, las continuas referencias en el nuevo Real Decreto a la necesidad de formalizar los contratos parecen supeditar el suministro por parte del COR a la existencia de una solicitud del consumidor y a la previa comunicación y formalización del correspondiente contrato de suministro”.*
- *Que, a mayor abundamiento, “la reciente Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, introduce en dicho texto refundido un nuevo art.66 quáter que prohíbe la realización de suministros eléctricos no solicitados por el consumidor”.*

Expuesta esta normativa, Hidroeléctrica del Cantábrico formula consulta a la CNMC sobre las siguientes cuatro cuestiones:

**“PRIMERA.-** Si, llegada la fecha de finalización de un contrato de suministro por causas distintas al impago o a la baja por cese de actividad, la empresa distribuidora debe proceder a suspender y dar de baja el suministro de un consumidor que no acredita haber firmado un nuevo contrato de suministro.

**SEGUNDA.-** En caso de que la respuesta a la consulta anterior sea negativa, es decir, la distribuidora no deba cortar el suministro, y mientras no se complete la vigente normativa eléctrica para regular los extremos que se consultan, indique:

- *Cuál sería el procedimiento (comunicaciones al cliente, aviso y cesión de datos al COR, etc) que debe seguir cada uno de los agentes implicados (comercializador saliente, distribuidor, COR) para mantener el suministro.*

- *Si dicho procedimiento sería aplicable por igual a consumidores con y sin derecho al PVPC y, en el caso de los primeros, indique también cuál de las empresas designadas como COR debe atender el suministro.*

- *Cómo debería proceder el COR para formalizar el contrato con el consumidor, aclarando si, como preveía la Propuesta de Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica antes mencionada, basta con enviarle un ejemplar de las condiciones generales para entender formalizado el contrato de suministro o, si por el contrario, debe recabarse su firma. En este último caso, indique qué ha de hacer el COR si, enviado el contrato, el consumidor no lo devuelve firmado.*

- *Confirme que el COR estaría habilitado para suministrar y cobrar dichos suministros, a pesar de no existir solicitud expresa por parte del cliente ni formalización del contrato con carácter previo al inicio del suministro por su parte.*

**TERCERA.-** En caso de que la respuesta a la primera consulta sea afirmativa, y por tanto el distribuidor deba suspender el suministro, indique:

- *Si antes de suspender el suministro el distribuidor debería hacer alguna gestión o comunicación al cliente, al COR o incluso a otros comercializadores que pudieran estar interesados en suministrar al consumidor al efecto de facilitar la formalización de un nuevo contrato o si, por el contrario, debería limitarse a ejecutar la baja que le ha sido solicitada.*

- *Cual es el tratamiento que habría que otorgar a los suministros esenciales, respecto a los cuales la Ley 24/2013 establece que "En ningún caso podrá suspenderse el suministro de energía eléctrica a aquellas instalaciones cuyos servicios hayan sido declarados como esenciales de conformidad con esta ley" (artículo 52.4).*

**CUARTA.-** En cualquiera de los supuestos analizados, indique cuál es el periodo de preaviso con el que el comercializador saliente ha de comunicar al

*distribuidor la finalización del contrato de suministro y como ha de proceder este último en el caso de que dicho periodo de preaviso no sea observado.”*

La consulta se efectúa formalmente al amparo del artículo 35.g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que recoge el derecho de los ciudadanos a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

## **II. OBJETO DE LA CONSULTA.**

Conforme a lo planteado por Hidroeléctrica del Cantábrico, la consulta se refiere a los supuestos de consumidores que transitoriamente carecen de un contrato de suministro formalizado con una empresa comercializadora y, sin embargo, no han solicitado un cese del suministro eléctrico (ni se encuentran en un supuesto de impago). Se trataría, por tanto, de los casos en los que el contrato de suministro suscrito entre un consumidor y un comercializador expira en su vigencia conforme a lo pactado en el mismo, y no consta que el consumidor quiera cesar de percibir el suministro eléctrico, pero tampoco consta que haya suscrito contrato con un nuevo comercializador.

Esencialmente, Hidroeléctrica del Cantábrico plantea si, en tales supuestos, se ha de proceder al corte de suministro eléctrico, o, en cambio, se ha de proceder a asignar al consumidor un determinado comercializador; también plantea, conforme a qué condiciones (qué procedimientos, comunicaciones, plazos...) habrían de seguirse en caso de ser procedente una u otra actuación.

## **III. HABILITACIÓN COMPETENCIAL.**

El art. 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, recoge la función consultiva de este organismo: *“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia actuará como órgano consultivo sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos. En particular, podrá ser consultada por las Cámaras Legislativas, el Gobierno, los departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones locales, los Colegios Profesionales, las Cámaras de Comercio y las Organizaciones Empresariales y de Consumidores y Usuarios.”*

Respecto a la materia sobre la que trata la consulta, el artículo 7 de la citada Ley 3/2013, atribuye a la CNMC (apartados 4 y 11) la competencia para velar

por el cumplimiento de la normativa y procedimientos que se establezcan relacionados con los cambios de suministrador, y para supervisar la adecuación de las condiciones de suministro a los consumidores finales con respecto a lo dispuesto en la normativa sectorial eléctrica.

Conforme al apartado sexto de la disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, apartado sexto que continúa vigente (de acuerdo con la letra b) de la disposición derogatoria de la Ley 3/2013), constituye un objetivo de la CNMC en relación con el ejercicio de las funciones energéticas, *“Contribuir a garantizar un alto nivel de servicio, la protección de los consumidores de energía, especialmente los clientes vulnerables, y la compatibilidad de los procesos de intercambio de datos necesarios para que los clientes cambien de suministrador”*.

#### **IV. CONSIDERACIONES GENERALES.**

##### **IV.1. Sobre el suministro de último recurso.**

La Directiva 2003/54/CE, sobre normas comunes en el mercado interior de la electricidad, estableció la apertura del suministro de electricidad al mercado, conforme a ciertos plazos que se marcaban en su artículo 21. Previó, no obstante, que, *“Para garantizar la prestación del servicio universal, los Estados miembros podrán designar un suministrador de último recurso”* (artículo 3.3).

De este modo, a través de la figura del suministrador de último recurso, se garantizaba –configurando al respecto una “obligación del servicio público”- la protección del consumidor eléctrico. Específicamente, se trataba de salvaguardar dos aspectos: i) ante todo, la propia existencia de suministro (caso de que las compañías comercializadoras que operasen en el mercado no quisieran prestarlo a un determinado o determinados consumidores) –que es lo que propiamente constituye el “servicio universal”- y ii) la aplicación a dicho suministro de un precio asequible y de unas mínimas condiciones de calidad. En concreto, el derecho al suministro eléctrico (como derecho garantizado a través de una obligación de servicio público configurada en los términos expuestos) aparecía atribuido a los clientes domésticos y a las pymes:

*“Los Estados miembros deberán garantizar que todos los clientes domésticos y, cuando los Estados miembros lo consideren adecuado, las pequeñas empresas, es decir, las empresas que empleen a menos de 50 personas y cuyo volumen de negocios o balance general anual no exceda de 10 millones de euros, disfruten en su territorio del derecho a un servicio universal, es decir, del derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada, y a unos precios razonables, fácil y claramente comparables y transparentes. Para*

*garantizar la prestación del servicio universal, los Estados miembros podrán designar un suministrador de último recurso. [...]*” (Artículo 3.3, párrafo primero)

La adaptación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, a la Directiva 2003/54/CE se llevó a efecto a través de la reforma realizada por la Ley 17/2007, de 4 de julio. En línea con lo previsto en la Directiva, la Ley 17/2007 prevé unas “tarifas de último recurso”, “*que son precios máximos establecidos por la Administración para determinados consumidores, para quienes se concibe el suministro eléctrico como servicio universal*”<sup>1</sup>, suministro que es prestado por un *suministrador o comercializador de último recurso*.

En este marco legal, el Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, reguló la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica, desarrollando las previsiones de la Ley 17/2007. Por medio de este Real Decreto, se pretendió articular la garantía de continuidad en la prestación del servicio de suministro.

En concreto, el artículo 3 del Real Decreto 485/2009 recogió a estos efectos unas obligaciones para los comercializadores de último recurso: Respecto de los consumidores que tenían derecho a acogerse a la tarifa de último recurso, el apartado 1 del artículo 3 recogió la obligación de atender las solicitudes de suministro que tales consumidores realizasen, y, respecto de los consumidores que no tuvieran derecho a acogerse a la tarifa de último recurso, el apartado 2 del artículo 3 recogió la obligación de atender los suministros de los consumidores que transitoriamente carecieran de un contrato de suministro en vigor. Sólo exceptuó de estas obligaciones el caso de los impagos:

*“1. Además de los derechos y obligaciones establecidos para los comercializadores en el artículo 45 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en la redacción dada por la Ley 17/2007, de 4 de julio, los comercializadores de último recurso tendrán la obligación de atender las solicitudes de suministro de energía eléctrica de aquellos consumidores que tengan derecho a acogerse a la tarifa de último recurso.*

*La tarifa de último recurso será el precio máximo y mínimo que podrán cobrar los comercializadores de último recurso a los consumidores que se acojan a dicha tarifa, según lo establecido en el artículo 18.1 de la referida Ley del Sector Eléctrico. Se entenderá que un consumidor se acoge a la tarifa de último recurso cuando contrate y sea suministrado por un comercializador de último recurso.*

---

<sup>1</sup> Exposición de motivos de la Ley 17/2007.

2. Adicionalmente, el comercializador de último recurso perteneciente al grupo empresarial propietario de la red en una zona de distribución deberá atender el suministro de aquellos consumidores que, sin tener derecho a acogerse a la tarifa de último recurso, transitoriamente carezcan de un contrato de suministro en vigor con un comercializador y continúen consumiendo electricidad. En el caso de que el consumidor pertenezca a una zona de distribución donde no exista comercializador de último recurso perteneciente al grupo empresarial propietario de la red, el comercializador de último recurso será el perteneciente al grupo empresarial propietario de la red al que esté conectada su zona de distribución.

El precio que deberán pagar estos clientes por la electricidad consumida durante el periodo en el que carezcan de un contrato en vigor con un comercializador será fijado por orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Este precio evolucionará en el tiempo de forma que incentive a la firma del correspondiente contrato.

3. El comercializador de último recurso quedará exceptuado de la obligación establecida en el apartado anterior cuando el contrato de suministro o de acceso previo hubiera sido rescindido por impago. En estos casos, el distribuidor aplicará a dichos consumidores lo dispuesto en el artículo 86.2 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

4. [...]"

La Directiva 2003/54/CE, de la que arranca la figura del suministrador de último recurso, ha sido derogada por la Directiva 2009/72/CE. Ahora bien, la Directiva 2009/72/CE mantiene el concepto de "suministrador de último recurso" en los mismo términos que la Directiva precedente:

*"Los Estados miembros deberán garantizar que todos los clientes domésticos y, cuando los Estados miembros lo consideren adecuado, las pequeñas empresas, es decir, las empresas que empleen a menos de 50 personas y cuyo volumen de negocios o balance general anual no exceda de 10 millones de euros, disfruten en su territorio del derecho a un servicio universal, es decir, del derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada, y a unos precios razonables, fácil y claramente comparables, transparentes y no discriminatorios. Para garantizar la prestación del servicio universal, los Estados miembros podrán designar un suministrador de último recurso. [...]"*  
(Artículo 3.3, párrafo primero)

De hecho, la Directiva 2009/72/CE realza la importancia de las obligaciones de servicio público, resaltando la trascendencia que la seguridad del suministro tiene como aspecto principal de las mismas:

*“Todos los sectores industriales y comerciales de la Comunidad, incluidas las pequeñas y medianas empresas, así como todos los ciudadanos de la Unión que se benefician de las ventajas económicas del mercado interior deben poder beneficiarse asimismo de elevados niveles de protección del consumidor. En particular los clientes domésticos y, cuando los Estados miembros lo consideren adecuado, las pequeñas empresas deben poder disponer también de las garantías del servicio público, en particular en lo que se refiere a la seguridad del suministro y a unas tarifas razonables por razones de equidad, competitividad e, indirectamente, con miras a la creación de empleo. Dichos clientes deben poder elegir, recibir un trato equitativo, disfrutar de posibilidades de representación y acceder a mecanismos de resolución de conflictos.”* (Considerando 42)

*“El cumplimiento de los requisitos de servicio público es una exigencia fundamental de la presente Directiva, y es importante que en ella se especifiquen normas mínimas comunes, respetadas por todos los Estados miembros, que tengan en cuenta los objetivos comunes de protección de los consumidores, seguridad del suministro, protección del medio ambiente y niveles equivalentes de competencia en todos los Estados miembros. Es importante que los requisitos de servicio público puedan interpretarse en el ámbito nacional, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y en el respeto del Derecho comunitario.”* (Considerando 46)

*“Deben reforzarse las obligaciones de servicio público, inclusive en materia de servicio universal, y las consiguientes normas mínimas comunes para asegurarse de que todos los consumidores, en particular los vulnerables, puedan beneficiarse de la competencia y de precios justos. Los requisitos de servicio público en el ámbito nacional deben definirse teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, en el respeto, no obstante, del Derecho comunitario por los Estados miembros. Los ciudadanos de la Unión y, cuando los Estados miembros lo estimen adecuado, las pequeñas empresas deben poder beneficiarse de las obligaciones de servicio público, en particular con respecto a la seguridad del suministro y unos precios razonables.”* (Considerando 50)

Esta Directiva 2009/72/CE fue incorporada al Derecho español por el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, que, en lo relativo a la regulación del suministro de último recurso, no estableció cambios sustantivos.

#### **IV.2. Sobre el nuevo modelo de precios máximos de referencia establecido en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.**

La vigente Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, establece una regulación que califica de “novedosa” en relación con la cuestión del suministro de último recurso, al introducir la regulación de los denominados “precios voluntarios para el pequeño consumidor”, cuya prestación compete a los “comercializadores de referencia”. Ahora bien, la novedad no reside en el concepto (que sigue siendo análogo al de la “tarifa de último recurso”) sino que la novedad reside en el fortalecimiento de la libertad de elección (objetivo que va a justificar ciertas medidas tendentes al incremento del número de comercializadores de referencia que pueden prestar el servicio) así como también en la diferenciación que se hace de grupos de consumidores y de los precios que se les aplicarán.

Conforme a lo dicho, el apartado II de la exposición de motivos de la Ley 24/2013 señala que mediante la figura de los “comercializadores de referencia” (que sustituyen a la figura del “comercializador de último recurso”) se pretende introducir una mayor capacidad de elección:

*“La norma impulsa el principio de competencia efectiva en el sector eléctrico. Así, se introduce en este sentido un mecanismo competitivo para la reducción del poder de monopolio en los mercados de restricciones, un nuevo régimen de regulación de las energías renovables, de cogeneración y residuos que reduce las distorsiones que estas creaban en el mercado y las hace partícipes del mismo en cuanto a que su retribución no será ajena al mercado, un aumento de la competencia en las comercializadoras de referencia, la mejora de la posición del consumidor en cuanto a información disponible y facilitación de procesos de cambio de suministrador entre otros.”*

El apartado III de la exposición de motivos de la Ley 24/2013 reconoce que “los precios voluntarios para el pequeño consumidor”, como “precios máximos de referencia”<sup>2</sup>, responden al mismo objeto que las antiguas “tarifas de último recurso”, pero que, por motivos de diferenciación de los diferentes supuestos (y de los precios que se les aplicarán a cada caso), se prefiere circunscribir la denominación de “tarifas de último recurso” para los supuestos en que va a haber un particular precio regulado: el caso de los consumidores vulnerables (que tendrán un precio reducido respecto a los precios de referencia) y el caso de los consumidores que no tengan derecho a acogerse a los precios

---

<sup>2</sup> “Se establece el denominado precio voluntario para el pequeño consumidor, como el precio máximo de referencia al que podrán contratar los consumidores de menos de determinada potencia contratada que deseen utilizar esta modalidad frente a una negociación bilateral con una comercializadora” (Párrafo penúltimo del apartado II de la exposición de motivos de la Ley 24/2013)

voluntarios para el pequeño consumidor (que tendrán un precio incrementado respecto a los precios de referencia):

*“Resulta novedosa la regulación de los **precios voluntarios para el pequeño consumidor**, que serán únicos en todo el territorio español. Estos precios se definen, en línea con las anteriormente denominadas tarifas de último recurso, como los precios máximos que podrán cobrar los comercializadores de referencia a los consumidores que se acojan a ellos. De este modo, la denominación de tarifas de último recurso queda reservada a dos colectivos de consumidores: los denominados vulnerables, y aquellos consumidores que, sin tener derecho a los precios voluntarios para el pequeño consumidor, carezcan transitoriamente de un contrato de suministro con un comercializador. Dichos precios voluntarios para el pequeño consumidor incluirán de forma aditiva, por analogía con la actual tarifa de último recurso definida según la normativa vigente, los conceptos de coste de producción de energía eléctrica, los peajes de acceso y cargos que correspondan y los costes de comercialización que correspondan.”*

Así, pues, la Ley 24/2013 introduce ciertas novedades en la regulación del suministro de último recurso, pero esas novedades parecen circunscritas al incremento de la libertad de elección en lo que atañe a los comercializadores de referencia y en la estructuración de los precios aplicables. No puede olvidarse que esta Ley 24/2013 supone el instrumento actualmente vigente en el Derecho español para dar aplicación a las prescripciones de la Directiva 2009/72/CE, a la cual se atiene, reforzando, según indica, las medidas de protección del consumidor previstas al respecto: “*El título VIII relativo al suministro de energía eléctrica se estructura en dos capítulos. El capítulo I referido al suministro de los usuarios y a la gestión de la demanda eléctrica, en el que se profundiza en las medidas de protección al consumidor siguiendo las directrices de la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio de 2009.*” (Apartado III de la exposición de motivos de la Ley 24/2013)

### **IV.3. Aspectos generales de la regulación contenida en el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo.**

El Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, establece, en desarrollo de la Ley 24/2013, la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación.

El consultante pone de relieve que esta regulación parece implicar ciertas novedades (respecto a la contenida en el Real Decreto 485/2009, al cual el Real Decreto 216/2014 deroga) en cuanto a la garantía del suministro, y

plantea, al respecto, si procede la baja de un suministro cuando no consta un contrato suscrito por el consumidor con un comercializador.

Ya se ha señalado, sin embargo, que el marco normativo en el que se sitúa este Real Decreto 216/2014 no ha cambiado esencialmente, en lo que atañe a la garantía del suministro, respecto de la regulación precedente: Respecto a los pequeños consumidores, la Directiva 2009/72/CE mantiene las obligaciones de servicio universal consistentes en garantizar, ante todo, la prestación del suministro (“seguridad del suministro”) y en garantizar también la asequibilidad del precio (asequibilidad que se concretará en función de las circunstancias nacionales de los Estados miembros); y la Ley 24/2013, aunque diferencia entre “los precios voluntarios para el pequeño consumidor” y “las tarifas de último recurso”, mantiene los objetivos de suministro de último recurso al que responden estos conceptos.

En esta línea, el párrafo séptimo del apartado II del preámbulo del Real Decreto 216/2014 manifiesta lo siguiente: “Así, **la obligación de suministro a precio voluntario para el pequeño consumidor y a tarifa de último recurso se configura como una obligación de servicio público.**”

De este modo, y en este marco, el Real Decreto 216/2014 se atiene a las líneas marcadas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, al respecto de la regulación de esta materia, en cuanto a la promoción de la libertad de elección, y en cuanto a la categorización de consumidores en función de los precios aplicables:

- **Comercializador de referencia:** El Real Decreto 216/2014 prevé las empresas que necesariamente han de ser comercializadores de referencia (que, a este respecto, se relacionan en la disposición adicional primera, que se refiere a los cinco comercializadores que tenían la consideración de comercializadores de último recurso y a tres más que, ulteriormente, habrán de añadirse). Junto a estas empresas que necesariamente han de ser comercializadores de referencia se prevé que otras empresas puedan adquirir esa condición cumpliendo ciertos requisitos; así, respecto a esta categoría (la del comercializador de referencia) se fortalece la libertad de elección, y, en general, se permite al consumidor escoger cuál concreto comercializador de referencia será el que le preste el servicio a ese precio de referencia, ampliando sus posibilidades de elección.
  
- **Categorías de precios:** El Real Decreto 216/2014, tras regular en su título I el “Objeto y ámbito de aplicación” y en el título II los “Comercializadores de referencia”, regula en un título específico, título III, los “Precios voluntarios para el pequeño consumidor”, que, de modo esencial, se

basan en el precio horario de los mercados, y en otro, el título IV, la “Oferta alternativa”, a la que puede acogerse el consumidor que prefiera un precio más estable. El título V establece la “Definición y estructura de las tarifas de último recurso”, aplicables, por un lado, a consumidores vulnerables (para quienes se prevé descontar un 25% en los términos del precio voluntario para el pequeño consumidor –concepto de bono social<sup>3</sup>-) y, por otro lado, a quienes, sin tener derecho al precio voluntario para el pequeño consumidor (esencialmente, los titulares de puntos de suministro con potencia contratada superior a 10 kW <sup>4</sup>), continúen consumiendo electricidad (para quienes se prevé incrementar un 20% los términos del precio voluntario para el pequeño consumidor). Por lo demás, el último título, el título VI, regula los “Contratos de suministro de energía eléctrica y obligaciones de transparencia e información”.

#### **IV.4. La obligación de atención del suministro contenida en el Real Decreto 216/2014.**

La obligación que tienen los comercializadores de referencia de atender el suministro viene establecida en el artículo 4 del Real Decreto 216/2014, cuyo contenido es el siguiente:

*“1. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, los comercializadores de referencia deberán atender las solicitudes de suministro de energía eléctrica y formalizar los correspondientes contratos con los consumidores siguientes:*

*a) Los que, cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 5, opten por acogerse al precio voluntario para el pequeño consumidor calculado de acuerdo a lo previsto en el título III.*

*b) Los que, cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 5 para acogerse al precio voluntario para el pequeño consumidor, soliciten contratar al precio fijo de suministro ofertado conforme a lo dispuesto en el título IV.*

---

<sup>3</sup> “El bono social aplicado al consumidor vulnerable será la diferencia que resulte entre la facturación correspondiente al precio voluntario para el pequeño consumidor y la facturación a tarifa de último recurso” (Art. 16.3 del Real Decreto 216/2014)

<sup>4</sup> “Podrán acogerse a los precios voluntarios para el pequeño consumidor los titulares de los puntos de suministro efectuados a tensiones no superiores a 1 kV y con potencia contratada menor o igual a 10 kW. Dicho límite de potencia podrá ser modificado por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo, previo Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.” (Art. 5.3 del Real Decreto 216/2014)

*c) Los que tengan la condición de vulnerables y les resulten de aplicación las tarifas de último recurso de acuerdo a lo previsto en el artículo 17.3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, y en el título V de este real decreto.*

*d) Los que, sin cumplir los requisitos para la aplicación del precio voluntario para el pequeño consumidor, transitoriamente carecen de contrato en vigor con un comercializador libre, y les resulten de aplicación las correspondientes tarifas de último recurso de acuerdo con lo previsto en el artículo 17.3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, y en el título V de este real decreto.*

*e) Los que como consecuencia del incumplimiento de los requisitos exigidos para el ejercicio de la actividad de comercialización de una empresa comercializadora, sean objeto de traspaso de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.*

*A los efectos de los párrafos d) y e), el comercializador de referencia obligado a atender el suministro de estos consumidores será aquel que pertenezca al mismo grupo empresarial o sea participado directa o indirectamente por el distribuidor al que esté conectado el suministro. En los casos en que la empresa distribuidora pertenezca o participe directa o indirectamente en más de un grupo empresarial que cuente con empresa comercializadora de referencia, los consumidores pasarán al comercializador de referencia del mismo grupo empresarial.*

*En el caso de que la empresa distribuidora no pertenezca al mismo grupo empresarial ni participe directa o indirectamente en un comercializador de referencia, el comercializador de referencia será el perteneciente al grupo empresarial propietario de la red de distribución conectada a la red del distribuidor al que el suministro esté directamente conectado.*

*2. No obstante, el comercializador de referencia quedará exceptuado de la obligación establecida en el apartado anterior cuando el contrato de suministro o de acceso previo hubiera sido rescindido por impago o cuando el consumidor se halle incurso en un procedimiento de suspensión del suministro por falta de pago. En estos casos, resultará de aplicación lo previsto en el artículo 86.2 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.*

*3. Los comercializadores de referencia llevarán en su contabilidad interna cuentas separadas, diferenciando los ingresos y los gastos estrictamente imputables al suministro realizado a aquellos consumidores acogidos a precio voluntario para el pequeño consumidor.”*

El precepto recoge la obligación de atender las solicitudes de suministro de los consumidores con derecho al precio voluntario para el pequeño consumidor y también la obligación de atender el suministro de quienes, sin derecho al mismo, continúen recibiendo el suministro de electricidad.

A este respecto, el artículo 4 del Real Decreto 216/2014 no es muy diferente del artículo 3 del Decreto 485/2009: “los comercializadores de último recurso tendrán la obligación de atender las solicitudes de suministro de energía eléctrica de aquellos consumidores que tengan derecho a acogerse a la tarifa de último recurso”; “el comercializador de último recurso perteneciente al grupo empresarial propietario de la red en una zona de distribución deberá atender el suministro de aquellos consumidores que, sin tener derecho a acogerse a la tarifa de último recurso, transitoriamente carezcan de un contrato de suministro en vigor con un comercializador y continúen consumiendo electricidad”.

Es cierto que el nuevo Real Decreto 216/2014 parece resaltar la importancia de la manifestación de voluntad del cliente de querer contratar con un comercializador de referencia, y que muestra de ello son además de la matización del propio artículo 4, en relación a la formalización del contrato, el artículo 5.4 del Real Decreto y el artículo 18.2:

*“Se entenderá que un consumidor se acoge al precio voluntario para el pequeño consumidor cuando, cumpliendo los requisitos para poder acogerse a dicho precio, sea suministrado y haya formalizado el correspondiente contrato de suministro con un comercializador de referencia y no se haya acogido expresamente a otra modalidad de contratación.” (Artículo 5.4)*

*“El contrato de adquisición de energía será formalizado entre el consumidor con derecho al precio voluntario al pequeño consumidor y el comercializador de referencia con el contenido mínimo previsto en el artículo siguiente.*

*El comercializador de referencia deberá disponer en todo momento de la documentación que acredite la voluntad del cliente de contratar el suministro en su nombre.” (Artículo 18.2)*

Ahora bien, estos preceptos han de ponerse en relación con esa novedad que introduce el Real Decreto 216/2014 (en línea con la previsión que se contenía en la Ley) sobre una mayor libertad de elección del comercializador de referencia.

Se trata de una medida establecida en beneficio del consumidor, que, como regla, según lo que se ha dicho, puede seleccionar qué concreto comercializador de referencia quiere que le preste el suministro. Pero ello no implica que, cuando el consumidor carece de un contrato en vigor con un comercializador (porque el contrato que tenía suscrito con un comercializador se haya extinguido) no se haya de garantizar el suministro.

#### IV.5. La atención del suministro en función de los diferentes supuestos.

- a) Los consumidores sin los requisitos para la aplicación del precio voluntario para el pequeño consumidor y los consumidores objeto de traspaso:

Al respecto de la garantía del suministro, el artículo 4.1 –antes citado- del Real Decreto 216/2014 recoge ya una determinada salvaguarda respecto de los casos de los consumidores sin los requisitos para la aplicación del precio voluntario para el pequeño consumidor y los casos de los consumidores objeto de traspaso: “A los efectos de los párrafos d) [los que, sin cumplir los requisitos para la aplicación del precio voluntario para el pequeño consumidor, transitoriamente carecen de contrato en vigor con un comercializador libre] y e) [los que como consecuencia del incumplimiento de los requisitos exigidos para el ejercicio de la actividad de comercialización de una empresa comercializadora, sean objeto de traspaso], el comercializador de referencia obligado a atender el suministro de estos consumidores será aquel que pertenezca al mismo grupo empresarial o sea participado directa o indirectamente por el distribuidor al que esté conectado el suministro.”

Este precepto parte del supuesto en que no hay elección del consumidor: En el primer caso, el consumidor ha visto extinguido su contrato y no ha conseguido suscribir un nuevo contrato con un comercializador pese a que quiere seguir recibiendo el suministro de electricidad; en el segundo caso, el consumidor ve traspasado su contrato a un nuevo comercializador (porque la habilitación de aquél con el que tenía suscrito un contrato se ha visto extinguida por la Administración).

Se trata de un precepto cuyo objetivo es salvaguardar la seguridad del suministro del consumidor en esos supuestos. El consultante, en cierto punto de su consulta, parece entenderlo en el mismo sentido cuando expresa que “El Real Decreto sólo contempla la situación de falta de contrato en relación a los consumidores sin derecho al PVPC e impone la obligación de suministrarles a la COR que pertenezca al grupo empresarial del distribuidor o sea participada por éste o, en su defecto, a la del grupo aguas arriba (art. 4.1.in fine)”:

- **Caso de los consumidores sin derecho al precio voluntario para el pequeño consumidor:** La garantía del suministro (sin necesidad de actuación alguna por parte del consumidor) en el caso de los consumidores sin derecho al precio voluntario para el pequeño consumidor que transitoriamente carecen de contrato en vigor es clara conforme al tenor del artículo 17.1 del Real Decreto 216/204:

*“El precio de la tarifa de último recurso que deberán pagar al comercializador de referencia por la electricidad consumida, los **consumidores sin derecho a acogerse al precio voluntario para el pequeño consumidor, y que transitoriamente carecen de un contrato de suministro en vigor con un comercializador y continúen consumiendo electricidad**, será el que resulte de aplicar para su cálculo de forma aditiva en su estructura los siguientes términos: [...]”*

Este artículo refleja claramente el supuesto en que un consumidor carece de un contrato suscrito y sin embargo *“continúa consumiendo electricidad”*. La coincidencia de este precepto con el precepto equivalente del precedente Real Decreto 485/2009 es casi literal (artículo 3.2): *“Adicionalmente, el comercializador de último recurso perteneciente al grupo empresarial propietario de la red en una zona de distribución deberá atender el suministro de aquellos consumidores que, sin tener derecho a acogerse a la tarifa de último recurso, transitoriamente carezcan de un contrato de suministro en vigor con un comercializador y continúen consumiendo electricidad.”*

- **Caso del traspaso:** En el caso del traspaso, la subrogación de los clientes es también clara. El traspaso es acordado por orden ministerial, y, directamente, el comercializador de referencia designado se hace cargo del suministro de los clientes. Ello se establece sin perjuicio del derecho de los mismos a elegir, si lo consideran oportuno, un comercializador diferente; pero, para los casos de consumidores que nada manifiesten a ese respecto, el comercializador de referencia designado asume directamente el suministro, ya que se trata de evitar que, en los casos en que el Ministerio declara extinguida la habilitación de un comercializador, ello pueda tener el efecto de que los consumidores afectados se queden sin suministro. Así lo prevé el artículo 47.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre:

*“En caso de que un comercializador incumpla alguno de los requisitos exigidos para el ejercicio de su actividad, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo podrá, previa la tramitación de un procedimiento en el que se garantice la audiencia del interesado, declarar la extinción de la habilitación para actuar como comercializador, en los términos que se desarrollen reglamentariamente.*

*En estos casos, el Ministro de Industria, Energía y Turismo podrá determinar, previo trámite de audiencia y de forma motivada, objetiva y transparente, el traspaso de los clientes de dicho comercializador a un comercializador de referencia, y las condiciones de suministro de dichos clientes.”*

En este sentido, las órdenes ministeriales de traspaso que han venido publicándose acogen la siguiente previsión:

*“Si el consumidor a quien resulte de aplicación esta orden no ha procedido a formalizar un contrato de suministro de energía eléctrica con una nueva comercializadora antes de que finalice el plazo previsto en el apartado quinto, o habiendo suscrito un contrato con un nuevo comercializador, el distribuidor no hubiera aún recibido la solicitud de cambio de suministrador conforme al plazo establecido en el punto quinto de esta orden, automáticamente se entenderá que consiente en obligarse con el comercializador de último recurso que le corresponda de acuerdo con lo establecido en el apartado Segundo, subrogándose el comercializador de último recurso en la obligación de suministro en las mismas condiciones técnicas que el contrato de suministro anterior existente entre dicho consumidor y [comercializador cuya habilitación se extingue].”*

En estos casos (letras d) y e) del artículo 4.1 del Real Decreto 216/2014), el comercializador de referencia no puede condicionar la prestación del suministro a la previa manifestación del consentimiento por parte del consumidor, pues, tanto para el caso de los consumidores sin los requisitos para la aplicación del precio voluntario para el pequeño consumidor, como para el caso de los consumidores objeto de traspaso, la normativa aplicable le obliga a asumir el suministro directamente, en garantía de que el suministro no se va a ver interrumpido.

Si la normativa permitiera condicionar la prestación del suministro a la existencia de una previa manifestación del consumidor de querer contratar con la comercializadora de referencia, carecería de sentido la previsión de que *“el comercializador de referencia obligado a atender el suministro de estos consumidores será aquél que pertenezca al mismo grupo empresarial o sea participado directa o indirectamente por el distribuidor al que esté conectado el suministro”*. Si hubiera de haber en todo caso manifestación expresa de voluntad por parte del consumidor, el precepto indicado implicaría una limitación no justificada a su libertad de elección: Si el consumidor debe elegir expresamente, podrá elegir a quien quiera (sin que proceda que se circunscriba su elección a un único sujeto comercializador). El precepto tiene sentido porque contempla una situación en que no consta la voluntad del consumidor de contratar con un determinado sujeto (ya porque no ha conseguido suscribir un nuevo contrato al término del que tenía ya porque se ve afectado por una situación ajena a la relación contractual con su comercializador –cuya habilitación se extingue por la Administración- y no ha podido reaccionar), situación en la que expresamente la normativa quiere amparar al consumidor dando seguridad al suministro.

Si, en estos casos, la normativa permitiera condicionar la prestación del suministro a la existencia de una previa manifestación del consumidor de querer contratar con la comercializadora de referencia, tampoco tendría sentido el recargo del 20% que se establece para los consumidores sin derecho al precio voluntario para el pequeño consumidor que transitoriamente carecen de contrato en vigor. Este porcentaje de recargo (20%) es el mismo que se establecía para este supuesto respecto de la tarifa de último recurso por la Orden ITC/1659/2009, de 22 de junio,<sup>5</sup> dictada en desarrollo del Real Decreto 485/2009. Recuérdese que el objeto del recargo era “*que incentive a la firma del correspondiente contrato*”<sup>6</sup>, tratando de impulsar al consumidor a abandonar una actitud pasiva o inercial. Evidentemente, ese recargo carecería de sentido si hubiera de mediar una declaración expresa de voluntad de contratar.

b) Los otros supuestos de consumidores:

Si la normativa pretende garantizar el suministro de los consumidores que transitoriamente carecen de un contrato suscrito con un comercializador cuando estos consumidores son empresas que consumen importantes cantidades de electricidad (consumidores con potencia contratada de más de 10 kW, que no tienen derecho al precio voluntario para el pequeño consumidor), esto es, el caso de la letra d) del artículo 4.1 del Real Decreto 216/2014, llamaría la atención que no se pretendiera ese mismo objetivo de garantía del suministro respecto de los consumidores domésticos (con derecho al precio voluntario para el pequeño consumidor) o respecto de los denominados consumidores vulnerables.

Es verdad que, para los casos de las letras a) (personas que se acojan al precio voluntario para el pequeño consumidor), b) (personas que se acojan a la oferta alternativa a precio fijo anual) y c) (consumidores vulnerables), el artículo 4.1 no tiene una regla como la específica que se prevé –en el párrafo penúltimo del artículo 4.1- respecto a las letras d) y e). Ello no quiere decir que el suministro no esté garantizado en los casos en que este tipo de consumidores mantiene una actitud pasiva o inercial.

---

<sup>5</sup> “El precio que deberán pagar estos clientes por la electricidad consumida al comercializador de último recurso será el correspondiente a la aplicación de la facturación de la tarifa de último recurso, TUR sin aplicación de la modalidad de discriminación horaria, incrementando sus términos un 20 por ciento.” (Art. 21.2 de la Orden ITC/1659/2009)

<sup>6</sup> Art. 3.2, párrafo segundo del Real Decreto 485/2009.

En concreto, esta garantía resulta de lo establecido en la disposición transitoria primera del Real Decreto 216/2014 y en el artículo 5.8 del mismo:

La disposición transitoria primera establece que los consumidores acogidos a la que, hasta la entrada en vigor del Real Decreto 216/2014, era tarifa de último recurso pasarán a ser suministrados por el comercializador de referencia correspondiente en que se haya convertido el comercializador de último recurso que venía suministrando el servicio:

*“1. Lo dispuesto en los títulos III y V de este real decreto será de aplicación a partir del 1 de abril de 2014.*

*A estos efectos, los consumidores suministrados por un comercializador de referencia que estuvieran acogidos a los precios voluntarios para el pequeño consumidor a 31 de marzo de 2014, seguirán siendo suministrados por dicho comercializador aplicando el nuevo precio voluntario para el pequeño consumidor definido en el presente real decreto a partir de 1 de abril de 2014.*

*Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las solicitudes de modificación de la modalidad de contratación que se realicen por parte del consumidor.”*

El artículo 5.8 del Real Decreto 216/2013 prevé que el contrato de suministro al que tienen derecho los consumidores que pueden acogerse al precio voluntario para el pequeño consumidor se prorrogará indefinidamente mientras que el consumidor no pretenda su extinción, y aunque el consumidor no manifieste nada al respecto:

*“La duración de los contratos de suministro a precio voluntario para el pequeño consumidor será anual y se prorrogará automáticamente por plazos iguales. A estos efectos el comercializador de referencia deberá remitir al consumidor una comunicación, por escrito o cualquier medio en soporte duradero, con una antelación mínima de dos meses donde conste la fecha de finalización del contrato. En dicha comunicación, se indicará expresamente que si el consumidor no solicita un nuevo contrato, ya sea con el comercializador de referencia o con cualquier otro comercializador, a partir de la fecha de finalización le seguirá siendo de aplicación el precio voluntario para el pequeño consumidor con el mismo comercializador de referencia, indicando las condiciones del contrato correspondientes al mismo.”*

Son estas prescripciones las que justifican la diferencia en lo establecido en el artículo 4.1 respecto, por un lado, las letras d) y e), y, respecto, por otro lado, las letras a), b) y c):

Para los consumidores con derecho al precio voluntario para el pequeño consumidor (ya se acojan a este precio, ya se acojan a la oferta alternativa, o ya se acojan, por ser consumidores vulnerables, a la tarifa de último recurso con bono social), se prevé que pueden escoger qué comercializador de referencia les presta el servicio en las condiciones a que tengan derecho. Es en este contexto donde adquiere plenamente sentido lo preceptuado en el artículo 18.2 antes mencionado (“El comercializador de referencia deberá disponer en todo momento de la documentación que acredite la voluntad del cliente de contratar el suministro en su nombre”). Pero, si el cliente no escoge un comercializador de referencia, se garantiza (a través de lo establecido en la disposición transitoria primera y a través de lo establecido en el artículo 5.8) la continuidad en el suministro de que viene disfrutando. En el caso de que el consumidor con derecho al precio voluntario para el pequeño consumidor tuviera contratado el suministro de energía eléctrica en mercado libre, el artículo 4.5 del Real Decreto 1435/2002, prevé que, con carácter general, los contratos de baja tensión sean anuales y puedan prorrogarse de manera tácita por periodos de la misma duración

*“Con carácter general, los contratos de suministro de energía en baja tensión celebrados entre los comercializadores y consumidores tendrán una duración máxima de un año, pudiéndose prorrogar tácitamente por períodos de la misma duración. Las prórrogas de estos contratos podrán ser rescindidas por el consumidor con un preaviso de quince días de antelación, sin que proceda cargo alguno en concepto de penalización por rescisión de contrato.”*

Ahora bien, para los consumidores sin derecho al precio voluntario para el pequeño consumidor, la duración de los contratos es libre, así como el establecimiento de las causas de rescisión y resolución. Lo único que exige al respecto el artículo 19 del Real Decreto 216/2014 es que tanto un aspecto (duración) como el otro (causas de rescisión y resolución) se especifiquen en el contrato. Por eso, surge la problemática de que el contrato se pueda extinguir y, por eso, se hace necesario establecer expresamente esa regla -contenida en el artículo 4.1 del Real Decreto 216/2014 para este tipo de consumidores a que se refiere la letra d)- consistente en prever que, no obstante la extinción de contrato, un comercializador haya de asumir el suministro.

#### **IV.6. Sobre las causas de suspensión del suministro.**

La suspensión del suministro, que se plantea como una posible actuación por el consultante, aparece regulada en el artículo 52 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, que tiene el siguiente contenido:

*“1. El suministro de energía eléctrica a los consumidores podrá suspenderse cuando conste dicha posibilidad en el contrato de suministro o de acceso que nunca podrá invocar problemas de orden técnico o económico que lo dificulten, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.*

*2. También podrá suspenderse temporalmente cuando ello sea imprescindible para el mantenimiento, reparación de instalaciones o mejora del servicio o por razones de seguridad del suministro. En todos estos supuestos, la suspensión requerirá autorización administrativa previa y comunicación a los usuarios en la forma que reglamentariamente se determine.*

*Quedarán exceptuadas de esta autorización aquellas actuaciones del operador del sistema tendentes a garantizar la seguridad del suministro. En todo caso, estas actuaciones deberán ser justificadas con posterioridad en la forma que reglamentariamente se determine.*

*3. En las condiciones que reglamentariamente se determinen podrá ser suspendido el suministro de energía eléctrica a los consumidores acogidos a precios voluntarios para el pequeño consumidor o tarifas de último recurso cuando hayan transcurrido al menos dos meses desde que les hubiera sido requerido fehacientemente el pago, sin que el mismo se hubiera hecho efectivo. A estos efectos, el requerimiento se practicará por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del mismo.*

*En el caso de las Administraciones públicas acogidas a precios voluntarios para el pequeño consumidor o tarifas de último recurso, si transcurridos cuatro meses desde el primer requerimiento, el pago no se hubiera hecho efectivo, podrá interrumpirse el suministro.*

*4. Se podrán considerar suministros esenciales aquellos suministros que cumplan alguno de los siguientes criterios:*

*[...]*

*En ningún caso podrá suspenderse el suministro de energía eléctrica a aquellas instalaciones cuyos servicios hayan sido declarados como esenciales de conformidad con esta ley.*

*Las empresas distribuidoras o comercializadoras podrán aplicar recargos o afectar los pagos que perciban de aquellos de sus clientes que tengan suministros vinculados a servicios declarados como esenciales en situación de morosidad, al abono de las facturas correspondientes a dichos servicios, con independencia de la asignación que el cliente, público o privado, hubiera atribuido a estos pagos.*

*5. Una vez realizado el pago de lo adeudado por el consumidor al que se le ha suspendido el suministro, le será repuesto éste en el plazo de 24 horas.*

*6. Las empresas distribuidoras podrán proceder a la desconexión de determinadas instalaciones de forma inmediata en el caso de enganches*

*directos, en situaciones que conlleven riesgo para las personas o cosas y en los casos que se determinen reglamentariamente.”*

El precepto, aparte de exigir que las circunstancias de la suspensión consten en el contrato de suministro, determinar que cabrá la suspensión por razones de seguridad del suministro y establecer qué suministros esenciales no se podrán suspender en ningún caso, establece, en su apartado 3, que, para los consumidores acogidos a los precios voluntarios para el pequeño consumidor o a tarifas de último recurso (ya sea con bono social o con el recargo del 20%), el suministro puede ser suspendido por motivo de impago. Se trata de la misma circunstancia contemplada en el artículo 4.2 del Real Decreto 216/2014, como excepción a la garantía del suministro:

*“No obstante, el comercializador de referencia quedará exceptuado de la obligación establecida en el apartado anterior cuando el contrato de suministro o de acceso previo hubiera sido rescindido por impago o cuando el consumidor se halle incurso en un procedimiento de suspensión del suministro por falta de pago. En estos casos, resultará de aplicación lo previsto en el artículo 86.2 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.”*

Así, pues, a salvo el caso de la suspensión temporal por reparaciones o por actuaciones en garantía del suministro, ni la Ley 24/2013 ni el Real Decreto 216/2014 contemplan que el suministro se pueda ver suspendido para quienes, no habiendo incurrido en impago, y no queriendo dar de baja el suministro, no tengan un contrato suscrito con un comercializador.

#### **IV.7. Sobre los suministros no solicitados.**

En su consulta, Hidroeléctrica del Cantábrico se refiere a la reciente reforma de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

La Ley 3/2014, de 27 de marzo, ha modificado el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre). Introduce el artículo 66 quáter con el siguiente contenido:

*“Artículo 66 quáter. Prohibición de envíos y suministros no solicitados.*

*“1. Queda prohibido el envío y el suministro al consumidor y usuario de bienes, de agua, gas o electricidad, de calefacción mediante sistemas urbanos, de contenido digital o de prestación de servicios no solicitados por él, cuando dichos envíos y suministros incluyan una pretensión de pago de cualquier naturaleza.*

*En caso de que así se haga, y sin perjuicio de la infracción que ello suponga, el consumidor y usuario receptor no estará obligado a su devolución o custodia, ni podrá reclamársele pago alguno por parte del empresario que envió el bien o suministró el servicio no solicitado. En tal caso, la falta de respuesta del consumidor y usuario a dicho envío, suministro o prestación de servicios no solicitados no se considerará consentimiento.*

*En caso de contratos para el suministro de agua, gas, electricidad –cuando no estén envasados para la venta en un volumen delimitado o en cantidades determinadas–, o calefacción mediante sistemas urbanos, en los que el suministro ya se estuviera prestando previamente al suministro no solicitado al nuevo suministrador, se entenderá el interés del consumidor en continuar con el suministro del servicio con su suministrador anterior, volviendo a ser suministrado por éste quién tendrá derecho a cobrar los suministros a la empresa que suministró indebidamente.*

*2. Si el consumidor y usuario decide devolver los bienes recibidos no responderá por los daños o deméritos sufridos, y tendrá derecho a ser indemnizado por los gastos y por los daños y perjuicios que se le hubieran causado.»”*

En el apartado 1, párrafos primero y segundo, de este precepto se regula la situación en que el consumidor recibe suministros no solicitados, indicando que no estará obligado a su pago. En el párrafo tercero de ese apartado 1 se regula el supuesto en que el suministro se estuviera recibiendo con anterioridad ya (que es el caso que se plantea en la consulta de Hidroeléctrica del Cantábrico) pero se produzca un cambio en la empresa suministradora no solicitado.

Es claro que lo que el precepto pretende es la protección del consumidor ante los supuestos de cambio de empresa comercializadora sin el consentimiento del cliente (casos en que el cliente tiene un contrato en vigor con un comercializador, y se produce un cambio de comercializador que, en realidad, luego se comprueba que no se realiza por la voluntad del cliente). En estos casos, se entiende que se mantiene la relación con el comercializador saliente (“se entenderá el interés del consumidor en continuar con el suministro del servicio con su suministrador anterior, volviendo a ser suministrado por éste quién tendrá derecho a cobrar los suministros a la empresa que suministró indebidamente”).

Es un supuesto diferente de aquél en que se ha terminado el contrato con un comercializador y el consumidor quiere seguir percibiendo el servicio pero no

ha podido suscribir el contrato con una empresa nueva (que es de lo que trata la consulta planteada). En cualquier caso, el nuevo precepto de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios tampoco plantea como solución la suspensión del suministro, pues, como se ha dicho, se trata de una regla establecida, precisamente, para la protección del consumidor.

## **V. CONTESTACIÓN A LAS CUESTIONES PLANTEADAS.**

Hidroeléctrica del Cantábrico plantea varias cuestiones. De un modo esencial, como ya se señaló, su consulta suscita la cuestión de la suspensión del suministro o de la continuidad del mismo. De un modo específico, la consulta plantea la relación concreta de actuaciones (procedimientos, plazos, comunicaciones) que se han seguir entre los agentes involucrados para dar una solución apropiada a los casos planteados.

De entrada, ha de señalarse que, de las consideraciones generales previas efectuadas en este Acuerdo, se deriva la improcedencia de llevar a cabo en estos casos la suspensión del suministro. En cuanto a la determinación de las actuaciones y plazos a realizar, ello no puede ser dado con detalle con base en la normativa vigente, porque el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, sigue pendiente de reforma, tal y como expone en su consulta Hidroeléctrica del Cantábrico.

En efecto, el Real Decreto 1955/2000 tenía pendiente su adaptación a la reforma efectuada en la Ley 54/1997 por la Ley 17/2007, pues este Real Decreto contempla todavía el caso de los distribuidores que cobran tarifa integral a los consumidores. Tal reforma sigue aún pendiente, y ahora deberá alcanzar a los demás aspectos que requieren del acomodo a la nueva Ley 24/2013.

En cualquier caso, para tratar de contestar, en sus líneas generales, la consulta planteada, y reconociendo que la normativa presenta ciertas lagunas, ha de partirse del correcto encuadre de la situación de hecho planteada.

Como ya se dicho, se trata de un supuesto en que el consumidor eléctrico carece de un contrato de suministro en vigor con un comercializador, pero no consta que quiera dar de baja el suministro.

Plantea Hidroeléctrica del Cantábrico que la atención del suministro en estas circunstancias puede ocasionar el problema de que el consumidor no quiera luego atender el pago del suministro. Pero lo cierto es que la práctica ha revelado también la problemática de consumidores (en particular, consumidores que no tenían derecho a tarifa de último recurso) que se han

encontrado con que, una vez vencido el contrato con su comercializador a mercado libre (o rescindido por este comercializador su contrato –por un motivo diferente del impago-), tenían dificultades para contratar (o para contratar con margen de tiempo suficiente) con un nuevo comercializador, queriendo, por supuesto, mantener el suministro de electricidad.

La normativa vigente dispone la protección del suministro en tales casos y prevé la designación de un concreto comercializador de referencia para asumir el suministro de los consumidores sin derecho a acogerse a los precios voluntarios del pequeño consumidor que transitoriamente carecen de un contrato. También prevé la protección del comercializador regulando la suspensión del suministro en caso de que la causa de que el consumidor carezca de un contrato en vigor haya sido el impago ante su anterior suministrador o bien que mantenga alguna deuda anterior con el correspondiente comercializador de referencia; a este respecto ha de señalarse que no parece que pueda encontrar legitimidad que un consumidor que quiera seguir consumiendo electricidad se pueda negar al pago al comercializador de referencia designado por el artículo 4.1, párrafo penúltimo, del Real Decreto 216/2014, pretendiendo ampararse en que no tiene contrato suscrito con él, cuando ésta es la única vía que tiene ese consumidor para seguir consumiendo la electricidad que sigue queriendo recibir, a pesar de no haber efectuado un contrato de suministro, y teniendo en cuenta que no habría efectuado una solicitud de baja de su contrato de acceso ante el distribuidor.

En este marco, el distribuidor que es quien materialmente puede suspender el suministro de electricidad (y, en su caso, dar de baja un punto de suministro) no puede atender una solicitud de suspensión de un comercializador, si ésta no está fundamentada en un supuesto de impago. En los casos en que no le conste la suscripción de un nuevo contrato de suministro, el distribuidor procederá a imputar la medida al consumidor de referencia designado conforme al artículo 4.1, párrafo penúltimo, comercializador que pertenece a su mismo grupo empresarial, facturándole el peaje. En la contestación a la consulta de 2011 a la que se refiere Hidroeléctrica del Cantábrico se hacía una estructuración de posibles actuaciones a realizar entre los sujetos involucrados, que puede seguir sirviendo de referencia <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> “● *Paso 1: Comunicación de la baja por parte del comercializador saliente al consumidor y al distribuidor especificando el motivo de la baja.*

● *Paso 2: Comunicación del distribuidor al CUR en cuanto tenga conocimiento de que un consumidor se queda sin contrato de suministro y puede ser objeto de suministro por éste.*

● *Paso 3: Una vez transcurrido el plazo legalmente establecido, el consumidor será transferido al CUR designado por defecto en la normativa, si el distribuidor no ha recibido otra solicitud de*

Es cierto que no toda la casuística tiene una clara solución en la normativa vigente a día de hoy. Ya se ha indicado que hay varios aspectos que tienen que ser desarrollados reglamentariamente, modificando la regulación existente.

En particular, ha de indicarse que parece olvidado en la normativa el caso de los consumidores con derecho a acogerse al precio voluntario para el pequeño consumidor que, sin embargo, hayan acudido a suscribir un contrato con una comercializadora de mercado libre. Si ese contrato con la comercializadora a mercado libre finalizara por cualquier motivo diferente del impago, estos consumidores pueden encontrarse en la misma situación que el consumidor que no tiene derecho al precio voluntario para el pequeño consumidor.

Pues bien, este caso no está bien regulado a efectos de garantizar la continuidad de suministro. Las lagunas normativas generan cierta inseguridad, tal y como el consultante expone. Ahora bien, en este caso, de entre los diferentes intereses afectados, ha de indicarse que, conforme a lo establecido en la normativa, es prevalente la protección de la seguridad del suministro y la del consumidor (especialmente cuando, como en este caso, es un consumidor doméstico), con lo que la suspensión del suministro al mismo no puede ser la solución aplicable. La solución pasaría por dar un tratamiento análogo a lo establecido en el artículo 4.1, penúltimo párrafo, respecto de las letras d) y e).

También ha de reconocerse que pueden surgir situaciones confusas, relativas, por ejemplo, a si alguien a quien le expira un contrato quisiera, o no, dar de baja su suministro por unas particulares circunstancias concurrentes. Nada obsta a que los sujetos afectados puedan llevar a cabo actuaciones o comunicaciones que se juzguen oportunas para tratar de clarificar la voluntad de un consumidor. Ahora bien, al final, la solución a aplicar en los casos en que esa voluntad permanezca dudosa, habrá de ser prudente, considerando el interés prevalente de la seguridad del suministro.

## **VI. CONCLUSIONES.**

La vigente Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, establece una regulación que califica de “novedosa” en relación con la cuestión del suministro de último recurso, al introducir la regulación de los denominados “precios voluntarios para el pequeño consumidor”, cuya prestación compete

---

*cambio de suministrador asociado al consumidor que se ha quedado sin contrato. El distribuidor deberá informar a dicho CUR de quién es el comercializador saliente.*

● *Paso 4: Comunicación por parte del CUR al consumidor cuyo suministro tiene obligación de asumir.”*

---

a los “comercializadores de referencia”. Ahora bien, la novedad no reside en el concepto (que sigue siendo análogo al de la “tarifa de último recurso”) sino en el fortalecimiento de la capacidad de elección del comercializador de referencia así como también en la diferenciación que se hace de grupos de consumidores y de los precios que se les aplicarán. Esta Ley, que supone el instrumento actualmente vigente para dar trasposición a la Directiva 2009/72/CE, que realza la importancia de obligación de servicio público al suministro de energía eléctrica, se atiende la misma reforzando, las medida de protección al consumidor en ella previstas.

Por su parte, el Real Decreto 216/2014 regula los supuestos en el que los comercializadores de referencia han de atender al suministro en aquellos casos en los que los consumidores carezcan transitoriamente de contrato y continúen consumiendo electricidad: (i) aquellos que no cumplen los requisitos para tener derecho al precio voluntarios para el pequeño consumidor y transitoriamente carece de un contrato y (ii) los que sean objeto de una resolución de traspaso como consecuencia de ser clientes de una comercializadora que como consecuencia de un incumplimiento de alguno de los requisitos exigidos para ejercer la actividad de comercialización. En estos dos casos el comercializador de referencia no puede condicionar la prestación del suministro a la previa manifestación del consentimiento por parte del consumidor, en tanto que la normativa aplicable le obliga a asumir el suministro directamente, en garantía de que el suministro no se va a ver interrumpido. Caso contrario, esto es si la normativa permitiera condicionar la prestación del suministro a la existencia de una previa manifestación del consumidor de querer contratar con la comercializadora de referencia, carecería de sentido la previsión de la norma de indicar cuál es el comercializador que debe asumir el suministro (el del mismo grupo empresarial que el distribuidor al que está conectado) y por tanto dicho precepto indicado implicaría una limitación no justificada a su libertad de elección.

Así lo anterior, para los consumidores con derecho al precio voluntario para el pequeño consumidor (acogidos al dicho precio, a la oferta a precio fijo o bien al bono social), se prevé que pueden escoger qué comercializador de referencia les presta el servicio en las condiciones a que tengan derecho, pero si el cliente no escoge un comercializador de referencia, se garantiza (a través de lo establecido en la disposición transitoria primera y a través de lo establecido en el artículo 5.8) la continuidad en el suministro de que viene disfrutando.

Sin embargo, parece haberse olvidado en la normativa el caso de los consumidores con derecho a acogerse al precio voluntario para el pequeño

consumidor que haya suscrito un contrato con una comercializadora de mercado libre. Si ese contrato con la comercializadora a mercado libre finalizara por cualquier motivo diferente del impago, lo que parece poco probable puesto que suelen ser renovados de forma tácita, estos consumidores pueden encontrarse en la misma situación que el consumidor que no tiene derecho al precio voluntario para el pequeño consumidor. Ahora bien, en este caso, ha de indicarse que, conforme a lo establecido en la normativa, es prevalente la protección de la seguridad del suministro y la del consumidor (especialmente cuando, como en este caso, es un consumidor doméstico), con lo que la suspensión del suministro al mismo no puede ser la solución aplicable. La solución pasaría por dar un tratamiento análogo a aquellos que no cumplen los requisitos para tener derecho al precio voluntarios para el pequeño consumidor y transitoriamente carece de un contrato y los que sean objeto de una resolución de traspaso como consecuencia de ser clientes de una comercializadora que como consecuencia de un incumplimiento de alguno de los requisitos exigidos para ejercer la actividad de comercialización.

