



Comisión  
Nacional  
de Energía

**EXPEDIENTE INFORMATIVO PARA  
ANALIZAR LAS CAUSAS QUE ESTÁN  
PROVOCANDO LOS RETRASOS  
SURGIDOS PARA CONTRATAR EL  
SUMINISTRO CON UN  
COMERCIALIZADOR EN EL  
MERCADO LIBRE**

22 de julio de 2010

## EXPEDIENTE INFORMATIVO PARA ANALIZAR LAS CAUSAS QUE ESTÁN PROVOCANDO LOS RETRASOS SURGIDOS PARA CONTRATAR EL SUMINISTRO CON UN COMERCIALIZADOR EN EL MERCADO LIBRE

### Índice

1	OBJETO	2
2	ANTECEDENTES	2
2.1	<i>Apertura de dos expedientes informativos para conocer la problemática en el cambio de comercializador</i>	2
2.2	<i>[CONFIDENCIAL]</i>	4
3	<i>Contexto y alcance del expediente informativo</i>	4
4	RESUMEN DE LA INFORMACIÓN APORTADA POR LAS EMPRESAS	5
4.1	<i>Problemática relacionada con los procedimientos de cambio de suministrador.</i>	5
4.1.1	<i>Valoración por los agentes del proceso de cambio de suministrador</i>	5
4.1.2	<i>Problemas detectados en el proceso de cambio de comercializador</i>	7
4.2	<i>Problemática relacionada con los consumidores sin derecho a TUR que continúan siendo suministrados por el CUR</i>	7
4.2.1	<i>Situación actual</i>	7
4.2.2	<i>Dificultades de contratación de los consumidores sin derecho a TUR en mercado libre</i>	9
4.2.3	<i>Propuestas regulatorias aportadas por los agentes para reducir el número de consumidores no-TUR suministrados por un CUR</i>	10
4.2.4	<i>[CONFIDENCIAL]</i>	11
5	CONSIDERACIONES DE LA CNE	11
5.1	<i>Problemática relacionada con los consumidores sin derecho a TUR que continúan siendo suministrados por el CUR y Propuestas regulatorias</i>	11
5.1.1	<i>Sobre la dificultad de las Administraciones Públicas para contratar su suministro en el mercado libre</i>	11
5.1.2	<i>Sobre la dificultad de los consumidores con riesgo de impago para contratar su suministro en el mercado libre y la solicitud de avales</i>	13
5.1.3	<i>Sobre la necesidad de una mayor transparencia</i>	13
5.1.4	<i>Sobre el planteamiento de elevar el límite de la potencia contratada de los consumidores con derecho a TUR hasta los 50 KW</i>	15
5.2	<i>[CONFIDENCIAL]</i>	15
6	CONCLUSIONES	15

## **EXPEDIENTE INFORMATIVO PARA ANALIZAR LAS CAUSAS QUE ESTÁN PROVOCANDO LOS RETRASOS SURGIDOS PARA CONTRATAR EL SUMINISTRO CON UN COMERCIALIZADOR EN EL MERCADO LIBRE**

### **1 OBJETO**

El objeto del presente informe es analizar los problemas que se están encontrando algunos colectivos de consumidores para poder contratar el suministro de energía eléctrica en mercado libre, y las causas que están provocando los retrasos en el cambio de comercializador. Adicionalmente, el fin de este informe es proponer las medidas regulatorias que pudieran considerarse necesarias para resolver la problemática detectada.

### **2 ANTECEDENTES**

#### ***2.1 Apertura de dos expedientes informativos para conocer la problemática en el cambio de comercializador***

La Ley 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la ley 54/1997, del Sector Eléctrico, para adaptarla a lo dispuesto en la directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, establece en la Disposición adicional vigésimo cuarta, un primer calendario previsto para la supresión completa del sistema tarifario integral y la introducción de la tarifa de último recurso y una previsión relativa al supuesto concreto de que transitoriamente pueda darse la situación de consumidores que no dispongan de un contrato de suministro en vigor con un comercializador. Para tales supuestos, se establece que el Gobierno pueda determinar los precios que deban pagar dichos consumidores.

Así y en virtud de la citada Ley, el RD 871/2007, de 29 de junio de 2007, por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007, introduce el primer paso para la desaparición del sistema tarifario integral, de manera que según se establece en la Disposición Adicional cuarta, a partir del 1 de julio de 2008, se suprimen las tarifas generales de alta tensión y la tarifa horaria de potencia (THP).

Posteriormente, el Real Decreto 485/2009 regula la puesta en marcha del suministro de último recurso, estableciendo que sólo podrán acogerse a la tarifa de último recurso los consumidores finales conectados en baja tensión con potencia contratada inferior o igual a 10 kW, fijando para el 1 de julio de 2009 la extinción definitiva de las tarifas integrales, y estableciendo en su artículo 3.2, entre las obligaciones de los comercializadores de último recurso, la de atender los suministros de los 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.

No obstante lo anterior, y a pesar de la progresiva desaparición del sistema tarifario, se ha ido introduciendo medidas transitorias, mediante el establecimiento de precios disuasorios, para los consumidores que o bien no tenían derecho a acogerse a las tarifas reguladas vigentes o desde el

1 de julio de 2009, no tenían derecho a acogerse a la Tarifa de Último Recurso (TUR)<sup>1</sup>, por lo que a día de hoy todos los consumidores que no tienen derecho a la TUR y que no son suministrados por un comercializador libre, son suministrados por un CUR y ven incrementada de manera muy significativa su facturación en relación a los actuales precios de mercado libre. Así y conforme a lo dispuesto en el Artículo 21 de la Orden ITC/1659/2009, de 22 de junio, el precio a pagar por estos consumidores, será *“el correspondiente a la aplicación de la facturación de la tarifa de último recurso TUR, sin aplicación de la modalidad de discriminación horaria, incrementado sus términos un 20 por ciento.”* los ingresos que [...] obtengan los comercializadores de último recurso por encima de los correspondientes a la TUR, sin aplicación de la modalidad de discriminación horaria tendrán consideración de ingresos liquidables”.

Desde el inicio de este calendario progresivo de desaparición de las tarifas, se han incrementado ante esta Comisión las reclamaciones de los consumidores. Las principales causas que vienen motivando los consumidores en dichos escritos, viene siendo fundamentalmente debidas a retrasos en las salidas a mercado libre, la dificultad de obtener ofertas (en este caso fundamentalmente Ayuntamientos y Administraciones Públicas), la exigencia de avales o el retraso en la concesión del acceso a la red por parte de la empresa distribuidora.

De este modo, y para tener un mayor conocimiento de esta problemática, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de la Energía en su sesión del 22 de diciembre de 2009, acuerda la apertura de dos expedientes informativos, uno para analizar las incidencias en el traspaso de clientes a los comercializadores de último recurso y otro, con el fin de analizar las dificultades para contratar el suministro de electricidad con comercializadores libres, por parte de los consumidores que no tienen derecho a acogerse a la TUR. Con el fin de solicitar información para el análisis de ambos expedientes, dada su similitud, se envían cartas a todos los Comercializadores de Último Recurso, los principales comercializadores de mercado libre y a la Asociación de Comercializadores Independientes (ACIE), a los principales grandes distribuidores y a las asociaciones de los pequeños distribuidores CIDE y ASEME. En dichas cartas se solicitó la información que a continuación se detalla:

- Valoración del proceso de cambio de suministrador y de los plazos alcanzados en la tramitación de las solicitudes presentadas por su empresa al distribuidor correspondiente, en relación con la contratación de la tarifa de acceso, y con el cambio de suministrador de sus clientes. Problemas detectados en el proceso de cambio de suministrador y de las mejoras normativas que serían preciso para agilizarlo.
- Valoración de la actuación de las distribuidoras en este proceso y de la problemática detectada.
- Análisis de la situación actual de los consumidores que sin tener derecho a acogerse a la tarifa de último recurso, carecen de un contrato de suministro de electricidad con un comercializador y están siendo suministrados por su comercializadora de último recurso.
  - Opinión sobre las causas que están dificultando a estos consumidores la obtención de un contrato de suministro con un comercializador libre.

---

<sup>1</sup> Si bien el plazo inicial de 6 meses que estableció en la Orden ITC 1659/2009 se establece con carácter general, la disposición transitoria tercera de la Orden ITC/3519/2010 amplía finalmente el plazo hasta el 31 de diciembre de 2010.

- Propuestas regulatorias que permitirían resolver esta situación
- Cualquier otro comentario o propuesta normativa que considere oportuno en relación con el asunto.

## 2.2 [CONFIDENCIAL]

### 3 CONTEXTO Y ALCANCE DEL EXPEDIENTE INFORMATIVO

En el sector eléctrico se encuentra pendiente la actualización de la normativa que regula el suministro para reflejar el nuevo contexto regulatorio y de mercado, en el cual ya no existe el sistema de las tarifas integrales para el consumidor final y los distribuidores no tienen ninguna responsabilidad sobre la venta de energía. En este marco (que entró en vigor el 1 de julio de 2008 en gas y el 1 de julio de 2009 en electricidad) todos los consumidores se consideran formalmente en el mercado libre, aún cuando determinadas categorías pueden acogerse a la tarifa de último recurso. Por su parte, la normativa vigente, en muchos casos, sigue haciendo referencia al suministro a tarifa.

En el sector eléctrico, la regulación más relevante se encuentra en la Ley 54/1997, el Real Decreto 1955/2000, el Real Decreto 1435/2002, el Real Decreto 1011/2009, el Real Decreto 485/2009 y la Orden ITC/1659/2009.

En el sector eléctrico, existen procesos operativos que se han ido consolidando en la práctica, pero que no están completamente recogidos en la regulación. Por ejemplo, el nivel operativo del proceso de cambio de comercializador que se acordó en 2002 entre los agentes intervinientes y la CNE, con el detalle de flujogramas, plazos y formatos de intercambio de información, no tiene rango normativo. Los procedimientos y ficheros de contratación existentes y publicados por esa Comisión en 2002, han ido actualizándose mediante sucesivos acuerdos realizados entre los propios agentes con el fin adecuarlos y adaptarlos a los cambios habidos en el sector en los años siguientes, por lo que sería necesario oficializar y formalizar la estandarización de los procedimientos y ficheros.

Asimismo, falta homogeneidad entre la regulación aplicable a la electricidad y al gas natural, por lo que se originan asimetrías en las actuaciones de las empresas competidoras en ambos mercados, lo que es fuente de ineficiencias en los procesos operativos.

En este sentido, en cumplimiento de la función de “Proponer a las autoridades competentes la mejora de los procedimientos relativos al cambio de suministrador”, prevista por el artículo 3 del Real Decreto 1011/2009, la Oficina de Cambio de Suministrador (OCSUM) ha creado un grupo de trabajo compuesto por comercializadores y distribuidores de gas y electricidad y por representantes de la CNE. El objetivo general de este grupo es el desarrollo de recomendaciones y propuestas de mejora en la normativa sobre procedimientos de cambio de suministrador y verificación del consentimiento otorgado por el consumidor, en los sectores de gas y electricidad, así como el análisis del funcionamiento actual de los procesos de cambio de suministrador. En su primera reunión, que tuvo lugar el 27 de abril de 2010, el grupo, en su sesión plenaria, aprobó un

plan de trabajo que incluye, entre otras tareas, la de consensuar los principios generales que deben gobernar los procedimientos de cambio de suministrador.

A este respecto el grupo acordó que se consideraran, como puntos de partida a desarrollar, los siguientes principios básicos

- Promover la competencia
- Garantizar todos los derechos de los consumidores
- Minimizar/eliminar las asimetrías injustificadas en los procedimientos que se siguen en los sectores eléctrico y gasista
- Eficiencia en los procesos y procedimientos

Asimismo, se subrayó la importancia de tener en cuenta las medidas de protección del consumidor contenidas en las nuevas Directivas europeas de gas y electricidad, y la Propuesta de 2008 de procedimientos de cambio de suministrador del Consejo de Reguladores del MIBEL, que a su vez hace referencia a diversos trabajos realizados en este ámbito por el Grupo Europeo de Reguladores de Electricidad y Gas (ERGEG).

Toda la problemática planteada por los agentes en el marco del expediente informativo analizado en este informe, está siendo utilizada por la CNE en el marco del grupo de trabajo creado con OCSUM, los agentes y la CNE, con el fin de realizar un diagnóstico de la situación actual y proponer las mejoras necesarias.

Por ello, este informe no entrará a analizar las cuestiones que se están debatiendo actualmente en ese grupo, y únicamente se centrará por una parte en resumir la información aportada al respecto, y por otra en analizar la problemática relacionada con los consumidores sin derecho a TUR que siguen siendo suministrados por un CUR.

## **4 RESUMEN DE LA INFORMACIÓN APORTADA POR LAS EMPRESAS**

En el marco de este expediente informativo se ha recibido información de Comercializadores de Último Recurso, de los principales comercializadores de mercado libre y a la Asociación de Comercializadores Independientes (ACIE), de los principales distribuidores y de CIDE.

### ***4.1 Problemática relacionada con los procedimientos de cambio de suministrador.***

#### **4.1.1 Valoración por los agentes del proceso de cambio de suministrador**

Cabe destacar que los agentes consideran que parte de los retrasos registrados en los procesos de cambios de suministrador se debe a que la regulación aplicable no ha sido adaptada al modelo vigente en el mercado desde el 1 de julio de 2009, y a los cambios que han afectado de forma

muy sustancial a la actividad de comercialización y distribución. En concreto, consideran necesario una reestructuración y actualización de toda la normativa vigente, dispersa actualmente en una gran variedad de leyes, decretos, órdenes ministeriales y resoluciones.

También se indica una falta de homogeneidad entre la regulación aplicable a la electricidad y al gas natural, por lo que se originan asimetrías en las actuaciones de las empresas competidoras en ambos mercados, y es fuente de ineficiencias en los procesos operativos,

Desde el punto de vista de los comercializadores pertenecientes a las grandes empresas eléctricas, en el ámbito operativo, se señala que el proceso de cambio de suministrador es, en su conjunto, un proceso complejo y con actuaciones en secuencia, que deben quedar perfectamente definidas para asegurar unos plazos razonables. Entre los distribuidores y comercializadores, según la información aportada, el intercambio de información está automatizado, por lo que la operativa está estabilizada con un adecuado nivel de eficiencia en un porcentaje alto de los casos. Sin embargo, cuando el proceso no funciona y requiere tratamientos manuales, se crean graves problemas operativos que afectan a muchos contratos y originan reclamaciones de los clientes. Dichos casos son minoría y por tanto no afectan a la valoración global del proceso de cambio de suministrador, pero suponen un perjuicio importante para los consumidores afectados dado que en estas situaciones los retrasos en la tramitación son significativamente superiores a la media. En este sentido, se indica que la resolución de las incidencias está sujeta al voluntarismo de los distribuidores, que carecen de incentivos adecuados que garanticen su implicación. En este ámbito, se denuncia la falta de canales fluidos de información entre distribuidores y comercializadores para facilitar la coordinación ante las incidencias que se presentan en las actuaciones en campo.

Los comercializadores destacan la existencia de una diferencia importante en cuanto a la actuación de los distribuidores en la activación de contratos: por una parte, los grandes distribuidores mantienen una operativa soportada en intercambio telemático de mensajes, con plazos que han aumentado desde la liberalización del pasado mes de julio, y por otra, los pequeños distribuidores, cuya relación y gestión de los cambios de comercializador es manual y laborioso, con lo que los plazos quedan fuera de control.

Los comercializadores independientes declaran la existencia de una gran diversidad de incidencias en el proceso de cambio de suministrador, motivada principalmente por el hecho de que los procedimientos y sus actualizaciones han sido elaborados por las grandes compañías distribuidoras. Se señala también la falta de dimensión adecuada de los recursos de las distribuidoras para atender incidencias y reclamaciones cursadas por los comercializadores.

Los CUR valoran positivamente el proceso de cambio automático que se llevó a cabo el 1 de julio de 2009, puesto que en general se logró un cumplimiento de los plazos y condiciones establecidas por la regulación minimizando las incidencias de los consumidores. En este sentido, se hace referencia al esfuerzo considerable que han llevado a cabo con las distribuidoras para poder operar a partir del 1 de julio de 2009.

Los distribuidores consideran que, en general, el proceso de cambio de suministrador se está llevando con normalidad, sobre todo teniendo en cuenta que el número de incidencias que se producen es mínimo en relación con el volumen de solicitudes que se tramitan, indicando, en algunos casos, que las activaciones en plazo se mueven en el entorno del 99%. Las distribuidoras

reconocen que el proceso llevado a cabo el 1 de julio no resultó exento de incidencias y problemas que hubo que resolver, todo ello, con la dificultad añadida de que buena parte de la normativa esencial para desarrollar este proceso no fue publicada hasta pocos días antes del 1 de julio. En cualquier caso, cuando se detectan incidencias, se atiende las reclamaciones de los clientes finales, resarciéndoles de los posibles perjuicios.

#### **4.1.2 Problemas detectados en el proceso de cambio de comercializador**

Como se ha indicado en el apartado anterior, los agentes consideran imprescindible una revisión global del Título VI del Real Decreto 1955/2000, adaptándolo a la realidad actual y regulando aquellas situaciones que hoy en día generan incertidumbres y problemas operativos. Entre ellas, se citan algunos aspectos:

- Bajas y cortes por impago, en las que es preciso delimitar claramente la frontera de responsabilidad entre el distribuidor y el comercializador, instaurando unos mecanismos efectivos en cuanto a la recuperación de deuda.
- Situación de clientes que transitoriamente carezcan de contrato, donde resulta necesario precisar la responsabilidad de cada agente y del propio consumidor en el proceso, con el fin de que no se ponga en riesgo la garantía de suministro. Anormalidades y fraudes, donde es imprescindible una adaptación de la normativa a la situación actual estableciendo unos mecanismos claros de asignación de la energía en cada caso.
- Actualizar la regulación relativa a las activaciones, reposiciones, suministros temporales y eventuales.

Se adjunta en el anexo I [CONFIDENCIAL] de este informe un resumen con la información aportada por cada agente en este ámbito.

## **4.2 *Problemática relacionada con los consumidores sin derecho a TUR que continúan siendo suministrados por el CUR***

### **4.2.1 Situación actual**

El 1 de julio de 2009 supuso la desaparición total del sistema tarifario integral y la puesta en marcha del suministro de último recurso. Según la información proporcionada por los comercializadores de último recurso en el ámbito del presente expediente, a junio de 2010 existían **205.506** puntos de suministro sin derecho a TUR (en adelante consumidores no-TUR) que a esa fecha aún no habían contratado con un comercializador en mercado libre y que estaban siendo suministrados al precio disuasorio. En febrero de 2010, este colectivo ascendía a 354.636 puntos de suministro. [CONFIDENCIAL]:

Comercializadora ULTIMO RECURSO	Nº suministros sin derecho a TUR con precio disuasorio		[CONFIDENCIAL]
	<u>Febrero 2010</u>	<u>Junio 2010</u>	
Endesa Energía XXI, S.L.U.	200.000	98.799	
Gas Natural S.U.R., SDG, S.A.	93.200	65.174	
Iberdrola Comercialización de Último	39.600	27.330	
E.ON Comercializadora de Último	17.000	10.906	
Hidrocarbónico Energía Último Recurso	4.836	3.297	
<b>TOTAL</b>	<b>354.636</b>	<b>205.506</b>	

**Cuadro 1. Nº de clientes no- TUR suministrados por el CUR y [CONFIDENCIAL].**

Fuente: Información remitida por los agentes en el marco de este expediente

De acuerdo con la última información disponible en esta Comisión, el colectivo sin derecho a TUR que actualmente se encuentran suministrado por un CUR al precio disuasorio, corresponde principalmente a consumidores domésticos (40%), Administraciones Públicas (32%) y pymes (25%), en su mayor parte en baja tensión.

Tipo de consumidor\ CUR	ENDESA	IBERDROLA	GN-UF	HC-NATURGAS	EON	Total
Grandes Clientes (AT)	238	97	58	1	49	<b>443</b>
Grandes Clientes (BT)*	4.942	0	513	0	0	<b>5.455</b>
AAPP (Alta tensión)	583	1.127	259	4	356	<b>2.329</b>
AAPP (Baja Tensión)	37.010	15.456	8.208	1.708	809	<b>63.191</b>
Pymes (AT)	1.137	681	1.116	7	3.347	<b>6.288</b>
Pymes (BT)	2.289	5.187	30.582	1.125	6.345	<b>45.528</b>
Domésticos (AT)	0	0	50	0	0	<b>50</b>
Domésticos (BT)	52.600	4.782	23.908	452	0	<b>81.742</b>
Otros (AT)			29			<b>29</b>
Otros (BT)			451			<b>451</b>
<b>Total</b>	<b>98.799</b>	<b>27.330</b>	<b>65.174</b>	<b>3.297</b>	<b>10.906</b>	<b>205.506</b>
Porcentaje suministros esenciales	<b>30%</b>			<b>27%</b>		

**Cuadro 2. Nº de clientes sin derecho a TUR suministrados por el CUR a junio de 2010.**

Fuente: Información remitida por los agentes en el marco de este expediente

(\*) Puntos de suministro clasificados en BT correspondientes a Grandes clientes que agrupan varios puntos de suministro en AT y BT (suelen corresponder a grandes clientes que se quedan transitoriamente sin contrato en espera de resultado de un nuevo concurso)

Tipo de consumidor	Nº suministros sin derecho a TUR con precio disuasorio	Porcentaje
Grandes Clientes	5.898	3%
Administraciones públicas	65.520	32%
PYMES	51.816	25%
Domésticos	81.792	40%
OTROS	480	0%
<b>TOTAL</b>	<b>205.506</b>	<b>100%</b>

**Cuadro 3. Nº de clientes sin derecho a TUR suministrados por el CUR a junio de 2010.**

Fuente: Información remitida por los agentes en el marco de este expediente

#### 4.2.2 Dificultades de contratación de los consumidores sin derecho a TUR en mercado libre

Según la información aportada por los agentes en este expediente, éstos han hecho un esfuerzo divulgativo y comercial para conseguir que los consumidores sin derecho a TUR contraten el suministro de la energía eléctrica en mercado libre. A pesar de este esfuerzo, aún existe a día de hoy un colectivo de consumidores sin derecho a TUR que sigue siendo suministrados por el CUR tal y como muestra la tabla anterior, entre los cuales se encuentran las Administraciones Públicas, puntos de suministro con escaso o nulo consumo, y clientes con un alto riesgo comercial por su elevado índice de morosidad, que están teniendo dificultades para obtener ofertas por parte de los comercializadores en mercado libre. En consecuencia, cuando termine la disposición transitoria que les permite ser suministrados por el CUR hasta el 31 de diciembre de 2010, podría iniciarse un proceso de cortes de suministro que afectaría a dicho colectivo, a excepción de los denominados suministros esenciales.

Los comentarios de los agentes señalan como principales motivos por los que los consumidores sin derecho a TUR aún no han formalizado un contrato en mercado libre, los siguientes:

1. Rigidez y complejidad que presentan los procesos de compra y contratación de servicios de las Administraciones públicas en el proceso de licitación.
2. Falta de ofertas por parte de las comercializadoras a clientes con alto riesgo comercial. Principalmente se trata de clientes con altos índices de morosidad, en los que cabría incluir algunos suministros esenciales, a los que no se les puede cortar el suministro pese a la existencia de impagos. En este mismo caso se encontrarían los consumidores para los que se ha declarado un concurso de acreedores y a los que de acuerdo con la Ley Concursal, no resulta posible suspender el suministro por impago, salvo que así lo autorice el Juez del Concurso.
3. Escaso incentivo de consumidores con bajo consumo a solicitar el cambio.
4. Consumidores con inercia a seguir bajo una modalidad tarifaria.

5. Dificultad de de acceso a los titulares del contrato (ausencia, datos de contacto no actualizados, etc), o falta de coincidencia entre el titular del negocio y el titular del contrato de suministro.
6. Desconocimiento de algunos consumidores: Según un estudio interno realizado por uno de los agentes, los consumidores no entendieron las comunicaciones obligatorias remitidas de acuerdo con los anexos del RD 485/2009. El 75% de los encuestados, no recordaba haber recibido la carta, el 50% declaraba que la había leído, y tan solo el 8% recordaba el mensaje que tenía que contratar en mercado libre y que mientras que no lo hiciera, seguiría pagando un precio superior.
7. Retrasos en el proceso de cambio de comercializador, que originan “huecos” entre la baja con el comercializador saliente y la activación del contrato con el comercializador entrante, y que pasan a ser cubiertos temporalmente por el CUR.
8. La prolongación del periodo transitorio con precios disuasorios que se realizó con la Orden ITC/3519/2009, de 28 de diciembre, podría haber restado credibilidad a la amenaza del corte de suministro como una opción real.
9. La indeterminación regulatoria sobre la responsabilidad de la energía suministrada ante situaciones de fraude o de impago está desincentivando a las comercializadoras a la presentación de ofertas en concursos de clientes con alto riesgo comercial.

Otros agentes, por el contrario consideran que el marco regulatorio sobre la facturación a precio disuasorio de los consumidores sin derecho a TUR hasta el 31 de diciembre de 2010, es suficiente incentivo para que estos clientes sean proactivos en la contratación de su suministro con una comercializadora en mercado libre.

#### **4.2.3 Propuestas regulatorias aportadas por los agentes para reducir el número de consumidores no-TUR suministrados por un CUR**

Algún CUR ha propuesto una modificación regulatoria de la DT3 de la Orden ITC/3519/2009 para que los clientes no-TUR que llegada la fecha del 31 de diciembre de 2010, no hayan optado por pasar a un comercializador libre, sean suministrados a partir del 1 de enero del 2011, hasta la formalización de un nuevo contrato de suministro, por el propio CUR al precio de mercado que éste le comunique.

Adicionalmente, algunos agentes proponen que se proporcione a los consumidores información clara sobre su situación.

Por otra parte, con el fin de promover la contratación a precio libre, se considera necesario eliminar las incertidumbres regulatorias relativas a determinados aspectos de los procedimientos de suspensión del suministro y baja de contratos, estableciendo claramente las obligaciones y responsabilidades de los agentes implicados.

También, consideran aconsejable revisar las condiciones de los procedimientos de concurso de Administraciones Públicas para garantizar que no se incluyan cláusulas que puedan ser inasumibles por parte de las comercializadoras.

#### 4.2.4 [CONFIDENCIAL]

## 5 CONSIDERACIONES DE LA CNE

### 5.1 *Problemática relacionada con los consumidores sin derecho a TUR que continúan siendo suministrados por el CUR y Propuestas regulatorias*

Tal y como se ha indicado en el apartado 4.2.1 y 4.2.2, en la actualidad existe un numeroso colectivo de consumidores, entre los que se encuentran las Administraciones Públicas, puntos de suministro con escaso o nulo consumo, y clientes con un alto riesgo comercial, que están teniendo dificultades para obtener ofertas por parte de los comercializadores en mercado libre.

#### 5.1.1 **Sobre la dificultad de las Administraciones Públicas para contratar su suministro en el mercado libre**

De acuerdo con los datos aportados en el marco de este expediente, el número de suministros de la Administración Pública que en la actualidad se encuentran suministrados por el CUR sin tener derecho a TUR alcanzan el 32% de los suministros sin derecho a TUR. En este sentido, con el fin de facilitar dichos procesos, se incluyen a continuación algunas consideraciones que pudieran ser tenidas en cuenta por las Administraciones Públicas en la elaboración de los pliegos de contratación del suministro de electricidad, que pudieran ser remitidas a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP):

- No se debería responsabilizar al comercializador de funciones que quedan fuera de su ámbito y que son responsabilidad de la distribuidora, ya que estas materias ya están reguladas en la normativa sectorial, como por ejemplo:
  - o Restricciones en cuanto a la realización de lecturas estimadas.
  - o Responsabilidad sobre la gestión de los equipos de medida.
  - o Responsabilidad respecto de la calidad de suministro.
- Las cláusulas de revisión de las condiciones de contrato deberían tener en cuenta la revisión de los componentes regulados del suministro, como la tarifa de acceso.
- La inclusión de prórrogas automáticas de contrato hace que los comercializadores internalicen en sus precios el riesgo de las variaciones del coste de suministro a futuro. En el caso de que se incluyan prórrogas, las condiciones económicas del pliego deberían incluir actualizaciones

basadas en la evolución de parámetros objetivos, como por ejemplo del precio del mercado de electricidad.

- No se debería solicitar al comercializador que aplique la regulación asociada a los suministros esenciales a otros suministros diferentes.
- Sería aconsejable que se establecieran concursos específicos para los suministros esenciales, separándolos claramente de los no esenciales.
- Se debería especificar con la mayor precisión posible todos los parámetros del contrato, como por ejemplo, la fecha del inicio del contrato.
- En los casos en los que se introduzca un plazo para reclamaciones, éste debería ser razonable, con el fin de que permitiera su tramitación.
- Se ha de valorar que cualquier servicio adicional a las condiciones generales del suministro que se incluya en el pliego puede llevar un coste asociado, lo que pudiera encarecer el resultado del concurso, e incluso limitar el número de oferentes. Por ejemplo, la solicitud de ficheros de históricos de consumos y costes mensuales con formatos personalizados diferentes a los que cada comercializadora utiliza para prestar este servicio a sus clientes, etc.
- Si los puntos de suministro objeto del concurso son en baja tensión y de escaso consumo, en ocasiones las propias comercializadoras tienen ofertas confeccionadas para el público en general dirigidas al sector doméstico y/o Pymes en las que se encuadrarían este tipo de suministros. En estos casos, se debería tener en cuenta que el permitir en los pliegos la presentación de este tipo de ofertas a los concursos, en lugar de exigir ofertas específicas para un volumen importante de suministros, podría reducir el coste administrativo de la oferta y en consecuencia, animar a un mayor número de agentes a participar en el concurso.
- Si bien la normativa en materia de contratación del sector público<sup>2</sup> establece que los que resulten adjudicatarios provisionales de los contratos que celebren las Administraciones Públicas deberán constituir a disposición del órgano de contratación una garantía de un 5 por ciento del importe de adjudicación, también prevé que el órgano de contratación podrá eximir al adjudicatario de la obligación de constituir garantía, justificándolo adecuadamente en los pliegos, especialmente en el caso de suministros de bienes consumibles cuya entrega y recepción deba efectuarse antes del pago del precio, lo cual, sería el caso del suministro eléctrico. Por tanto, dado que la solicitud de garantías no resultan obligatorias desde el punto de vista regulatorio, se ha de tener en cuenta que cualquier requerimiento que se introduzca en los pliegos en este sentido podría encarecer el resultado del concurso.
- En cuanto a los requisitos que han de cumplir los comercializadores, en los pliegos debería hacerse referencia al listado completo de comercializadores publicado en la web de la CNE, que ha sustituido al registro de comercializadores de electricidad, de acuerdo con la Ley 25/2009. No obstante lo anterior, no se debe exigir un certificado emitido por la Comisión Nacional de Energía sobre si la empresa comercializadora que presenta la oferta, figura en el citado listado, dado que esta Comisión no puede emitir las citadas certificaciones.

---

<sup>2</sup> Artículo 83 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Exigencia de garantías.

- La consideración en los pliegos de la posibilidad de compensar el pago de cualquier tributo o tasa exigida por la Administración con el cobro del suministro de energía eléctrica, podría suponer una mejora de las condiciones de las ofertas presentadas. En este sentido, de acuerdo con los artículos 71 a 73 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y de los artículos 55 a 59 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, cuando un sujeto tenga que pagar impuestos<sup>3</sup> (deuda) a una hacienda (a cualquier hacienda) puede compensarlo, previa autorización de la Administración correspondiente, con créditos de cualquier naturaleza (como puede ser el cobro por el suministro eléctrico). Sin embargo, dado que la autorización de la compensación exige la tramitación de un procedimiento que precisa de un plazo de seis meses, pudiera tratarse de un mecanismo poco ágil con una aplicación limitada.
- Con el fin de no limitar el número de oferentes, no se debería incluir el concurso de suministro de electricidad dentro de la categoría de contratos mixtos entre las Administraciones y Empresas Privadas, en los que se incluyen otras prestaciones de servicio relacionados con el mantenimiento y mejora de las instalaciones energéticas.

### **5.1.2 Sobre la dificultad de los consumidores con riesgo de impago para contratar su suministro en el mercado libre y la solicitud de avales**

Esta Comisión ha recibido varias denuncias por parte de Administraciones Públicas y de empresas privadas en relación con la solicitud de garantías por parte de algunos comercializadores como condición imprescindible para la contratación del suministro. Estas situaciones suelen coincidir con clientes de alto riesgo comercial por morosidad.

Para facilitar el acceso a la contratación libre de clientes con deudas pendientes o posibilidad de impago, es importante prever mecanismos que permitan a los comercializadores reflejar este riesgo en sus ofertas comerciales y/o cubrirse del mismo mediante avales. Este planteamiento es coherente con la propuesta de tratamiento de las deudas que se incluye en el documento del Consejo de Reguladores del MIBEL, sobre el procedimiento de cambio de comercializador, de septiembre de 2008.

No obstante, en el caso de las Administraciones, las normas reguladoras de la contratación en el sector público ofrecen suficientes garantías de cobro para los contratistas de la Administración, garantías que se concretan en intereses de demora, suspensión de cumplimiento del contrato, y resolución del mismo con derecho a resarcimiento de perjuicios, (artículo 200 de la ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público), por lo que resulta innecesaria la contemplación de garantías adicionales de pago a favor de la empresa suministradora de electricidad.

### **5.1.3 Sobre la necesidad de una mayor transparencia**

---

<sup>3</sup> Los impuestos que cabría compensar con los Ayuntamientos son la Tasa por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo y vuelo de las vías públicas, la Tasa especial de aprovechamiento de dominio público y el Impuesto municipal de bienes inmuebles (IBI)

En el caso del resto de consumidores sin derecho a TUR, que no sean Administraciones Públicas u otros clientes con problemas de impagos, que todavía estén con un CUR pagando el precio disuasorio previsto en la normativa, puede tratarse de consumidores que no están suficientemente informados o que simplemente no han mostrado interés para el cambio, a pesar del precio disuasorio. Se podría mejorar su capacidad de elección proporcionándoles más información y favoreciendo la posibilidad de que reciban más ofertas por parte de comercializadores ajenos a los grupos empresariales titulares de los CUR, manteniendo, por otra parte, la “amenaza” de suspensión del suministro prevista por la normativa en caso de no realizarse la contratación a precio libremente negociado en el mercado durante el periodo transitorio previsto.

En este sentido, se propone el siguiente redactado de articulado, a incluir próximas publicaciones de OM que realice el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio:

*“Clientes sin derecho a Tarifa de Último Recurso que estén siendo suministrados por Comercializadores de Último Recurso*

- 1. A partir del 1 de julio de 2010, los distribuidores proporcionarán, con periodicidad mensual, a la Oficina de Cambio de Suministrador, el listado de los puntos de suministro que corresponden a clientes sin derecho a tarifa de último recurso que estén siendo suministrados por comercializadores de último recurso, para que dicha información sea accesible a todos los comercializadores, con el fin de facilitar la realización de ofertas a dichos clientes a precio libremente negociado.*
- 2. El listado anterior deberá incluir, la información correspondiente, en un apartado específico, de los puntos de suministro que hayan sido transferidos por los CUR a un comercializador libre sin confirmación expresa por parte del consumidor o estén siendo suministrados a precio libre por el propio CUR.*
- 3. Desde el momento de la entrada en vigor de la presente orden, los comercializadores de último recurso que suministren a clientes sin derecho a tarifa de último recurso deberán notificar al mismo, en todas las facturas emitidas, la siguiente información, según el modelo que se adjunta en el anexo .. de la presente orden: la no-existencia de tarifas reguladas para dicho consumidor y la necesidad de realizar un contrato de suministro a precio libremente negociado con cualquiera de los comercializadores autorizados, la relación de comercializadores publicada en la página web de la Comisión Nacional de la Energía a tal efecto. Además, se indicará que, si transcurrido el periodo transitorio previsto en la Orden ITC/1659/2009 en el sector eléctrico el consumidor no hubiese suscrito dicho contrato se procederá según lo previsto en el artículo 21 de la Orden ITC/1659/2009. Dicha notificación deberá acompañarse a la factura emitida en hoja aparte.”*

Otra alternativa al listado al que hace referencia la disposición anterior sería incluir la información de los consumidores no-TUR suministrados por un CUR en la base de datos de las distribuidoras sobre los puntos de suministro (SIPS), para lo que sería necesario modificar el Real Decreto 1435/2002.

Sería conveniente que el modelo al que hace referencia la disposición anterior a remitir a los consumidores informando sobre el riesgo de corte de suministro, fuera redactado en términos claros y sencillos, accesibles para cualquier consumidor.

#### **5.1.4 Sobre el planteamiento de elevar el límite de la potencia contratada de los consumidores con derecho a TUR hasta los 50 KW**

A la vista de la evolución que se registre en relación con los consumidores sin derecho a TUR que continúen siendo suministrados por un CUR en el segundo semestre de 2010, podría analizarse la ampliación del ámbito de consumidores que pudieran acogerse a dicho suministro de último recurso (mediante una orden ministerial que modifique los límites de potencia para acogerse al mismo, o mediante una reforma normativa que contemple un criterio distinto), siempre que la solución adoptada respetase la previsión comunitaria de que el suministro universal mediante comercializador de último recurso se limite a clientes domésticos y, en su caso, pequeñas empresas, y siempre que las razones que expliquen las dificultades para contratar suministro no se deban a impago del cliente.

#### **5.2 [CONFIDENCIAL]**

## **6 CONCLUSIONES**

Con el fin de conocer la problemática relacionada con el cambio de comercializador y las incidencias en el traspaso de los clientes sin derecho a TUR a mercado libre, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de la Energía en su sesión del 22 de diciembre de 2009, acordó la apertura de dos expedientes informativos, uno para analizar las incidencias en el traspaso de clientes a los comercializadores de último recurso y otro, con el fin de analizar las dificultades de contratar el suministro de electricidad con comercializadores libres, por parte de los consumidores que no tienen derecho a acogerse a la TUR. Dada la similitud del contenido, la petición de información y el análisis de ambos expedientes se ha abordado en este uniforme de forma unificada.

En relación con la información recabada en el marco de estos expedientes, cabe destacar, la necesidad de una reestructuración y actualización de toda la normativa vigente, dispersa actualmente en una gran variedad de leyes, decretos, órdenes ministeriales y resoluciones. En este sentido, se considera necesaria su adaptación al modelo vigente en el mercado desde el 1 de julio de 2009, y a los cambios que han afectado de forma muy sustancial a la actividad de comercialización y distribución.

La problemática planteada por los agentes en el marco de estos expedientes está siendo utilizada por la CNE para realizar propuestas de mejora en el marco del grupo de trabajo creado por la Oficina de Cambio de Suministrador y compuesto por comercializadores y distribuidores de gas y electricidad y por representantes de la CNE. Dado que se están debatiendo actualmente en ese grupo cuestiones sobre la normativa y la operativa aplicable a los procedimientos de cambio de comercializador, no se ha entrado en este informe a valorar las cuestiones planteadas por los agentes en este ámbito.

Por otro lado, sí se valoran cuestiones relacionadas con el colectivo de consumidores sin derecho a TUR que continúan siendo suministrados por un CUR. A continuación, se resumen las propuestas realizadas en este informe sobre esta materia.

- 1. Propuesta de simplificación de los pliegos de los concursos de las Administraciones Públicas.** Cabe destacar la problemática de las Administraciones Públicas para contratar el suministro con un comercializador libre, motivado fundamentalmente por la rigidez de sus procesos de contratación. A este respecto, se han indicado una serie de consideraciones a tener en cuenta en la elaboración de los pliegos técnicos y administrativos de este informe que pudieran facilitar y mejorar el resultado de los concursos del suministro de electricidad y que pudieran ser remitidas a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para su consideración.
- 2. Solicitud de avales en el mercado libre.** Se considera que la solicitud de avales en el mercado libre por parte del comercializador podría facilitar la contratación en mercado libre de clientes de alto riesgo comercial por morosidad. No obstante, en el caso de la Administración, las normas reguladoras de la contratación en el sector público ofrecen suficientes garantías de cobro para los contratistas de la Administración, garantías que se concretan en intereses de demora, suspensión de cumplimiento del contrato, y resolución del mismo con derecho a resarcimiento de perjuicios, (artículo 200 de la ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público), por lo que resulta innecesaria la contemplación de garantías adicionales de pago a favor de la empresa suministradora de electricidad.
- 3. Mayor información y transparencia en relación con los clientes sin derecho a TUR suministrados por un CUR.** Parte del colectivo de los consumidores sin derecho a TUR que están siendo suministrados por el CUR pudiera corresponder con consumidores que no están suficientemente informados o que simplemente no han mostrado interés para el cambio, a pesar del precio disuasorio. Se podría mejorar su capacidad de elección proporcionándoles más información y favoreciendo la posibilidad de que reciban más ofertas por parte de comercializadores ajenos a los grupos empresariales titulares de los CUR, manteniendo, por otra parte, los precios disuasorios y la “amenaza” de suspensión del suministro prevista por la normativa en caso de no realizarse la contratación a precio libremente negociado en el mercado durante el periodo transitorio previsto. En este sentido, por una parte se propone remitir escritos por parte de los CUR a sus consumidores sin derecho a CUR con información clara y sencilla sobre la situación en que se encuentran y de forma paralela, se propone que la OCSUM mantenga un listado actualizado con la información de estos consumidores con el fin de facilitar su acceso a otros comercializadores. Se propone en este documento la redacción

de la disposición correspondiente para que pudiera ser incorporada en la próxima publicación de alguna normativa del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

El listado anterior debería incluir también, la información correspondiente, en un apartado específico, de los puntos de suministro que han sido transferidos sin recabar la confirmación expresa del consumidor al cambio.

4. [CONFIDENCIAL].

5. [CONFIDENCIAL].

Por último, a la vista de la evolución que se registre en relación con los consumidores sin derecho a TUR que continúen siendo suministrados por un CUR en el segundo semestre de 2010, podría analizarse la ampliación del ámbito de consumidores que pudieran acogerse a dicho suministro de último recurso, siempre que la solución adoptada respetase la previsión comunitaria de que el suministro universal mediante comercializador de último recurso se limite a clientes domésticos y, en su caso, pequeñas empresas, y siempre que las razones que expliquen las dificultades para contratar suministro no se deban a impago del cliente.