



Comisión  
Nacional  
de Energía

# **INFORME 2/2009 DE LA CNE SOBRE LA PROPUESTA DE REAL DECRETO QUE REGULA LA OFICINA DE CAMBIOS DE SUMINISTRADOR**

29 de enero de 2009

## **INFORME 2/2009 DE LA CNE SOBRE LA PROPUESTA DE REAL DECRETO QUE REGULA LA OFICINA DE CAMBIOS DE SUMINISTRADOR**

Con fecha 30 de octubre de 2008 ha tenido entrada en esta Comisión escrito de la Secretaría General de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio por el que solicita a la CNE, la emisión de informe de carácter preceptivo en el proceso de elaboración del Real Decreto que regula la Oficina de Cambios de Suministrador, por tratarse de la elaboración de una disposición general que afecta a los mercados energéticos.

En cumplimiento de la referida solicitud, y en el ejercicio de las funciones que le atribuye la Disposición Adicional Undécima.Tercero.1 apartado 2 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía ha acordado en su sesión celebrada el día 29 de enero de 2009, aprobar el siguiente

### **INFORME**

#### **I. OBJETO DEL INFORME**

El presente informe tiene por objeto responder a la solicitud de informe de la Secretaría General de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de fecha de 30 de octubre en relación con la propuesta de Real Decreto que regula la Oficina de Cambios de Suministrador en cumplimiento del apartado Tercero.1 de la Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998 de 7 de octubre del Sector de Hidrocarburos, que atribuye a la Comisión Nacional de la Energía, entre otras funciones, la de participar mediante propuesta o informe, en el proceso de elaboración de disposiciones generales que afecten a los mercados energéticos, y en particular, en el desarrollo reglamentario de la citada Ley.

El 31 de octubre de 2008 la CNE remitió a sus Consejos Consultivos de Electricidad y de Hidrocarburos la mencionada propuesta para comentarios mediante procedimiento

escrito. Se adjunta como Anexo las alegaciones remitidas respecto de la citada Propuesta por los miembros del Consejo Consultivo de Electricidad y de Hidrocarburos.

## II. ANTECEDENTES

Las Leyes 12/2007 y 17/2007 que incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 2003 de mercado interior de gas y electricidad, crean la Oficina de Cambios de Suministrador, atribuyéndole la función de supervisión, y en su caso, gestión directa del proceso de cambio de suministrador, según queda reflejado en los nuevos artículos 83.bis de la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos y 47.bis de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico.

La Oficina debe garantizar que los procesos asociados al cambio de suministrador se realicen en condiciones de transparencia, objetividad e independencia, de modo que ningún agente pueda aprovecharse de su posición para favorecer intereses particulares, impidiendo que mediante el incumplimiento de las normas sobre cambio de suministrador se dificulte el cambio (“switching”) a empresas comercializadoras independientes del grupo societario de la distribuidora a la que está conectada el consumidor final. De este modo la Oficina contribuirá al fomento de la competencia en el mercado minorista y al desarrollo de la actividad de comercialización.

La Oficina de Cambios de Suministrador se configura por Ley como una sociedad mercantil con objeto social exclusivo, realizando sus funciones simultáneamente en los sectores del gas natural y de la electricidad. En lo que concierne a la composición accionarial, está integrada por los diferentes actores en las distintas actividades energéticas, de manera proporcional a su importancia y representatividad en el sector. Por ello, en su capital participan los distribuidores y comercializadores de gas natural y de electricidad en los siguientes porcentajes de participación: distribuidores de energía eléctrica 15%, distribuidores de gas natural 15%, comercializadores de energía eléctrica 35% y comercializadores de gas natural 35%. Dentro de la cuota de cada grupo de sujetos, la participación correspondiente a cada empresa se realizará en función de la energía circulada a través de sus instalaciones, en el caso de los distribuidores y de la

energía vendida en el caso de los comercializadores, no pudiendo resultar una participación superior al 20% por grupo de sociedades.

El inicio de actividad de la oficina está legalmente subordinada a la autorización del Ministerio, la cual tuvo lugar mediante Resolución de 1 de agosto de 2008 de la Secretaría General de Energía, publicada en el BOE el siguiente día 20. Dicha Resolución autoriza a la sociedad mercantil “Oficina de Cambios de Suministrador S.A. (OCSUM)” a ejercer las funciones atribuidas por las Leyes a la Oficina de Cambios de Suministrador.

A partir de la autorización del inicio de la actividad, la CNE está facultada para desarrollar una labor de supervisión del funcionamiento de la Oficina con la finalidad de que se cumplan sus objetivos. Esta supervisión de la actuación de la Oficina se enmarca en la función más amplia atribuida a la CNE de supervisión del cumplimiento de la normativa y de los procedimientos relacionados con los cambios de suministrador<sup>1</sup> y de supervisión de la competencia efectiva en los sectores del gas y de la electricidad<sup>2</sup>.

El legislador deja al desarrollo reglamentario tanto la posibilidad de atribución a la Oficina de funciones de gestión directa del cambio como el contenido concreto de esta función de supervisión.

El Real Decreto que se somete ahora a informe tiene por objeto desarrollar las funciones de la Oficina así como determinados aspectos de su naturaleza, composición y régimen de funcionamiento. El Real Decreto consta de 10 artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

Los artículos 1 y 2 describen la naturaleza de la Oficina de Cambios de Suministrador y su composición. El artículo 3 detalla las funciones de la Oficina. El artículo 4 habilita un procedimiento para la tramitación de quejas, sugerencias y observaciones sobre la propia actividad de la oficina. El artículo 5 consagra el derecho al acceso gratuito a la

---

<sup>1</sup> Artículo 3.4 de la Ley del Sector Hidrocarburos y artículo 3.5 de la Ley del Sector Eléctrico.

<sup>2</sup> Disposición adicional quinta de la Ley 17/2007 y de la Ley 12/2007.

información que precise la oficina y el acceso a través de medios telemáticos a las bases de datos.

Los artículos 7 y 8 regulan respectivamente la Junta General de accionistas de la sociedad y su Consejo de Administración. El artículo 9 establece su financiación sobre la base de las cuotas de sus socios y en proporción a su respectiva participación en el capital.

Para terminar, se atribuyen funciones a la Comisión Nacional de Energía. Así el artículo 10 encarga a la Comisión la supervisión del cumplimiento de la normativa y procedimientos relacionados con los cambios de suministrador que se realicen así como la actividad de la Oficina de cambios de suministrador y el artículo 6 atribuye a la CNE la resolución de las discrepancias sobre la clase o contenido de la información que ha de suministrarse por distribuidores y comercializadores a la Oficina.

La disposición adicional primera modifica el Real Decreto 1434/2002 en cuanto a la inclusión de nuevos datos relativos a los puntos de suministro de gas y el Real Decreto 1435/2002 en cuanto a la inclusión de nuevos datos en las bases de datos referidas a los puntos de suministro de electricidad conectados tanto a baja como a alta tensión.

Por último, recoge una amplia habilitación al Ministro de Industria Turismo y Comercio para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y cumplimiento de lo establecido en el Real Decreto.

### **III. CONSIDERACIONES PREVIAS EN RELACION CON LOS OBJETIVOS Y NATURALEZA LEGAL DE LA OFICINA**

En este apartado se realizan un conjunto de consideraciones previas sobre la OCSUM, teniendo en cuenta como antecedente previo a la propuesta de Reglamento remitida para informe la regulación legal existente en esta materia, poniendo de manifiesto los inconvenientes de dicha regulación legal y la conveniencia en su caso de proceder a una modificación de la misma a los efectos de conseguir de manera efectiva los objetivos que ha de perseguir dicha Oficina.

## **1.- Consideraciones generales:**

La idea de crear esta Oficina aparece en la cultura regulatoria española como una herramienta necesaria para realizar los cambios de suministrador, en el momento de la OPA de Gas natural sobre ENDESA, ante el riesgo de que, al menos en el mercado minorista, una buena parte de los suministros de electricidad y de gas natural en el ámbito geográfico de algunas Comunidades Autónomas, quedasen en manos de una única empresa, la compañía fusionada. Se trataba más bien de una cautela de la regulación y de un mecanismo de salvaguarda del nivel de competencia en el mercado minorista, de las oportunidades de otros agentes involucrados en la comercialización y de los derechos de los consumidores.

En su creación por tanto, no se apreció en general la necesidad de disponer de un ente encargado de los cambios de suministrador y de ejercer de supervisor de los mismos, en la medida que existen en la regulación vigente suficientes mecanismos para supervisar y rectificar las prácticas no ortodoxas que pudiesen darse entre los agentes implicados en el cambio de suministrador. Otra cuestión distinta es que los mecanismos actuales de denuncia de irregularidades y su consecuente corrección nos parezcan insuficientes o ineficientes, en ese caso se deberían revisar, potenciándolos y dotándolos de los suficientes recursos. En cualquier caso, en esa coyuntura, no hubiera resultado válida la fórmula de Sociedad Anónima, objeto social y financiación que ahora se plantean para la OCSUM.

Y es que la naturaleza de Sociedad Anónima, objeto social, estructura de propiedad y financiación, confieren a esta institución una características que restringen al máximo el cumplimiento de los objetivos que se plantean en el apartado 1.

A continuación se tratan con mas detalle los aspectos legales que condicionan la viabilidad de los objetivos citados anteriormente.

## **2. Objetivos alcanzables condicionados por la naturaleza jurídica, estructura de propiedad y financiación de la OCSUM según se regula en la actual Ley**

- Neutralidad y actuación no discriminatoria para los agentes intervinientes en el proceso de cambio de suministrador y para el consumidor.

Este objetivo está fuertemente condicionado por la estructura de propiedad de la OCSUM y su financiación, difícilmente compatibles con la necesaria neutralidad en los procesos de cambio, en la medida que está representada solo una de las partes, los suministradores y se incide en una actividad que afecta a los consumidores.

Por otra parte, esta carencia, sin duda relevante, podría paliarse, sin cambiar la estructura y financiación, si se dispusiera de un mecanismo que asegurara que personas con responsabilidad y que tomen decisiones de la Oficina sean independientes de las empresas accionistas de la OCSUM, económicamente (Retribución), o al menos en lo relativo a intereses representados (No recepción de instrucciones). Esto requiere una adscripción independiente y el sometimiento a un estricto código de conducta. Solo con estas salvaguardas, el consumidor apreciaría una cierta legitimidad de la Oficina y eficacia en la defensa de sus intereses. De lo contrario, el Consumidor (Sus Asociaciones) insistirá en participar en la toma de decisiones del Oficina y en la supervisión de su actividad. Otra posibilidad sería, al igual que se hace con el operador del sistema eléctrico y gestor del sistema gasista, que la función ejecutiva de la Oficina recayera en un candidato nombrado por el Regulador, y que respondiera en lo gerencial ante el Consejo de Administración y en lo relativo a la función regulada de la OCSUM ante el regulador.

- Gestión eficaz de la información que detecte los aspectos esenciales del proceso de cambio, carencias del procedimiento de cambio y aporte de información, en su caso, sobre irregularidades en las actuaciones de los agentes.

Esto podría requerir un comportamiento neutral, independiente y objetivo de los responsables de la Oficina, en la medida que determinadas acciones y propuestas no serían mas que la consecuencia de actividades y comportamientos determinados de las empresas representadas en su estructura de propiedad.

- Disponibilidad de información para los consumidores, al nivel individual o colectivo, y para las instituciones involucradas en la defensa de los intereses del consumidor, cuando esta se refiera al proceso de cambio de suministrador y sirvan para que los consumidores ejerzan los derechos que les corresponden en el ámbito del suministro de energía.

Constituiría una prestación de gran utilidad para los consumidores que daría sentido a la creación de esta nueva Institución, y aquí nuevamente se apreciaría una clara incompatibilidad con la estructura de propiedad y responsabilidad de la gestión. Una fórmula intermedia sería la constitución de un órgano consultivo en el que estuvieran representados los Consumidores, a través de la institución adecuada, con capacidad de supervisión y acceso a esta información.

#### **IV. CONSIDERACIONES PREVIAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS DE CAMBIOS DE SUMINISTRADOR EN EL SECTOR ELÉCTRICO**

Con fecha 1 de octubre de 2008 el Consejo de Reguladores del MIBEL aprobó una propuesta para la armonización de los procedimientos de cambio de comercializador<sup>3</sup>, elaborada en los términos establecidos en el Plan de Compatibilización Regulatoria acordado entre los Gobiernos de Portugal y España en marzo de 2007. Este documento propone llevar a cabo una aproximación regulatoria gradual que tenga como punto de partida común el conjunto de principios generales enunciados a continuación:

1. Simplicidad del proceso de cambio de comercializador
2. Gratuidad del cambio de comercializador
3. Rapidez del proceso de cambio de comercializador
4. Interlocutor único

---

<sup>3</sup> “Procedimientos de cambio de comercializador — Propuesta del Consejo de Reguladores”,

[http://www.cne.es/cne/doc/mercados/20080923\\_PCCVG.pdf](http://www.cne.es/cne/doc/mercados/20080923_PCCVG.pdf)

<http://www.erse.pt/vpt/entrada/mercado/mibel/compatibilizaoregulatoria/harmonizacaodosprocedimentosdemudancadecomercializador/>



5. Automatización y normalización de las comunicaciones asociadas al cambio de comercializador
6. Identificación unívoca de los puntos de suministro
7. Accesibilidad y confidencialidad de la información
8. Las características de los contadores no pueden ser obstáculo al cambio de comercializador
9. Determinación del consumo de cambio
10. Frecuencia de cambio de comercializador
11. Tratamiento de las deudas
12. Clara atribución de responsabilidades

La CNE vuelve a hacer suyos los principios contenidos en esta propuesta, remitida en su momento a los respectivos Gobiernos, considerando que dicha armonización es un requisito básico para el desarrollo de la competencia en el mercado minorista del MIBEL, siendo este mercado en el que se establecen las relaciones comerciales entre el comercializador y el cliente final.

## **V. CONSIDERACIONES SOBRE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO REMITIDA PARA INFORME**

Una vez señalados en el apartado anterior un conjunto de consideraciones previas sobre la regulación legal de la Oficina y la conveniencia de proceder a su modificación para alcanzar más apropiadamente sus objetivos, así como unas consideraciones previas en materia de procedimientos de cambio de suministrador en el sector eléctrico, en este apartado V se recogen las consideraciones de esta Comisión sobre la propia propuesta de Reglamento remitida para informe.

### **1. Consideraciones relativas a la Exposición de Motivos**

La propuesta de Real Decreto viene encabezada por una amplia Exposición de Motivos en la que se describen las modificaciones sucesivas de nuestro ordenamiento jurídico desde las Directivas 96/92/CE y 98/30/CE hasta la Ley 17/2007, de 4 de julio que modifica

la Ley 54/1997 del Sector eléctrico y la Ley 12/2007 que modifica la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos, describiendo el proceso de liberalización de estos sectores y enmarcando en el mismo, con referencias al derecho comparado, la creación de la Oficina de Cambio de Suministrador.

Existen algunas afirmaciones en la referida Exposición de Motivos que quizás podrían matizarse. En primer lugar, se hace referencia en la página 1 a que la Oficina es *“responsable de la supervisión, y de la gestión centralizada de las comunicaciones y registro formal de los cambios de suministrador de energía eléctrica”*. Sin embargo, la Exposición de Motivos de la Ley 17/2007 que crea la oficina matiza que estas funciones de gestión centralizada y registro formal de los cambios se realizarían, *“en su caso”* y de hecho, luego en su articulado no se recogen.

Concretamente en los artículos 47.bis LSE y 83.bis LSH se atribuye a la Oficina la responsabilidad de la supervisión de los cambios de suministrador conforme a los principios de transparencia, objetividad e independencia, en los términos que reglamentariamente se establezcan. Se añade asimismo que *“El Gobierno podrá encomendar a la Oficina de Cambios de Suministrador funciones de gestión directa de los cambios de suministrador en las condiciones que reglamentariamente se determinen.”*

Sin embargo, el texto dispositivo de la propuesta de Real Decreto que desarrolla la Oficina no hace referencia a estas funciones de gestión directa de los cambios, ni a la gestión centralizada de las comunicaciones y registro formal de los cambios de suministrador de energía eléctrica que sigue quedando pendiente de un desarrollo reglamentario, por lo que la alusión en la Exposición de Motivos del Real Decreto resulta un tanto confusa.

En segundo lugar, sorprende que mientras se hace una referencia a la separación de actividades en el sector del gas natural, se guarda silencio sobre este mismo asunto en materia de energía eléctrica. Tampoco se menciona la inminente desaparición del sistema de tarifas y la futura aprobación de la tarifa de último recurso en el sector eléctrico.

En tercer lugar, se hace referencia a que la Ley deja al desarrollo reglamentario el intercambio de información entre distribuidores y Oficina y entre comercializadores y Oficina (información sobre cambios de suministrador y sobre datos de consumidores), lo

que sí da idea en alguna medida de una gestión centralizada de la información o al menos de cierta información. Sin embargo, esta idea luego únicamente se desarrolla en el sentido de que el comercializador puede solicitar a la oficina los datos que necesite de las bases de datos de punto de suministro. Se da la circunstancia, además de que dicho acceso hasta el momento, no requería la solicitud a la oficina de cambio de comercializador, constituyendo ésta una modalidad alternativa de acceso a los datos y complementaria de la anterior.

## **2. Consideraciones relativas a la naturaleza, composición y funcionamiento de la Oficina de Cambios de Suministrador (Artículos 1, 2, 7, 8 y 9)**

### **a) Naturaleza**

El artículo 1 configura a la Oficina de Cambios de suministrador como una sociedad mercantil anónima cuyo objeto exclusivo es la supervisión de los cambios de suministrador conforme a los principios de transparencia, objetividad e independencia que realiza sus funciones simultáneamente en los sectores del gas y de la electricidad.

Cabe destacar que la propuesta de Real Decreto especifica que la Oficina debe ser una sociedad mercantil “Anónima”, optando así por una forma específica de sociedad mercantil sin que la Ley así lo exija. En cualquier caso esta forma fue autorizada por el Ministerio mediante la Resolución de 1 de agosto de 2008 de la Secretaría General de Energía, publicada en el BOE el siguiente día 20. Dicha Resolución autoriza a la sociedad mercantil “Oficina de Cambios de Suministrador S.A. (OCSUM)” a ejercer las funciones atribuidas por las Leyes a la Oficina de Cambios de Suministrador.

La norma reglamentaria de desarrollo restringe, por tanto, el ámbito de una previsión legal, por lo que se entiende que no resulta ajustada a la misma, todo ello aun cuando la Oficina OCSUM aprobada mediante la citada Resolución haya adoptado la forma de sociedad anónima, pues ello no permite que el Real Decreto incluya tal restricción.

Por otro lado, el artículo 47bis.1 de la LSE, en su redacción vigente, establece que:

*“La Oficina de Cambios de Suministrador será responsable de la supervisión de los cambios de suministrador conforme a los principios de transparencia, objetividad e independencia, en los términos que reglamentariamente se establezcan.*

*El Gobierno podrá encomendar a la Oficina de Cambios de Suministrador funciones de gestión directa de los cambios de suministrador en las condiciones que reglamentariamente se determinen” (el subrayado es nuestro).*

Esta redacción es prácticamente reproducida, en su acepción más amplia (incluyendo la posible gestión directa de los cambios), en la Exposición de Motivos de la propuesta de RD, donde se presenta la OCSum como *“una sociedad mercantil independiente con objeto social exclusivo (...) responsable de la supervisión y de la gestión centralizada de las comunicaciones y registro formal de los cambios de suministrador de energía eléctrica”*.

Por otra parte, el texto propuesto para el primer párrafo del artículo 1 de la propuesta de RD es menos ambicioso e incide únicamente en la labor de supervisión:

*La Oficina de Cambios de Suministrador es una sociedad mercantil anónima cuyo objeto social exclusivo es la supervisión de los cambios de suministrador conforme a los principios de transparencia, objetividad e independencia.*

De acuerdo con la regulación vigente, y en particular con lo previsto por el artículo 7, “Sistema de información de puntos de suministro”, del Real Decreto 1435/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes en baja tensión (RD 1435/2002), (y con lo previsto en el artículo 43 del Real Decreto 1434/2002 para el sector de gas), las empresas distribuidoras son las depositarias y gestoras —las responsables, en definitiva— de las bases de datos *“referidos a todos los puntos de suministro conectados a sus redes y a las redes de transporte de su zona”*, configurándose así un modelo de almacenamiento de la información de carácter descentralizado.

Si bien la Ley del sector deja abierta al Gobierno la posibilidad de *“encomendar (...) funciones de gestión directa de los cambios”*, dado que el articulado de la normativa de

desarrollo —ya sea en vigor o propuesta— no prevé extender el cometido de la OCSum a dicha gestión directa, esta Comisión considera que la redacción de la Exposición de Motivos debe atenerse a lo planteado por el citado artículo 1, omitiéndose las referencias a la *gestión centralizada de las comunicaciones y registro formal*<sup>4</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, la CNE considera fundamental que se promueva la automatización y estandarización de las comunicaciones, y considera que la OCSum puede liderar este proceso. Este es un principio general básico de la propuesta del Consejo de Reguladores del MIBEL para la armonización de los procedimientos de cambio de comercializador<sup>5</sup>, y es además, una demanda que aparece de forma recurrente en varias de las alegaciones recibidas.

En consecuencia, se propone modificar la redacción del séptimo párrafo del apartado I de la Exposición de Motivos de la propuesta de RD en los siguientes términos:

*“(...) la Oficina de Cambios de Suministrador, una sociedad mercantil independiente con objeto social exclusivo (...) responsable de la supervisión y de fomentar la gestión centralizada estandarización de las comunicaciones y registro formal de los cambios de suministrador de energía eléctrica”.*

---

<sup>4</sup> Tan es así que, en la antes citada Propuesta del Consejo de Reguladores de armonización de procedimientos de cambio de comercializador, se dice expresamente que:

*“Las legislaciones portuguesa y española prevén la creación de un Operador Logístico de Cambio de Comercializador, y de una Oficina de Cambios de Suministrador, respectivamente. En tanto que en Portugal está prevista la existencia de un operador logístico con actuación al nivel de la lectura y de la gestión de los equipos de medida, en España el modelo es descentralizado, ya que no existe un operador logístico sino un supervisor (Oficina de Cambios de Suministrador) de los intercambios de información de las mediciones de consumo de los clientes finales, siendo los depositarios de esa información los propios distribuidores.”*

<sup>5</sup> El quinto de los principios generales se formula como sigue:

*“Todas las comunicaciones vinculadas al proceso de cambio habrán de realizarse mediante comunicaciones electrónicas estandarizadas con base en protocolos públicos comúnmente aceptados y sobradamente probados (salvo fallos graves de sistemas IT o fuerza mayor).”*

## b) Composición del capital y órganos de gobierno y funcionamiento

En cuanto a la composición de la Oficina, el artículo 2 de la propuesta de Real Decreto reproduce el contenido de sus Leyes de creación y así se especifica que en el capital de la oficina deberán participar los distribuidores y comercializadores de gas natural y de electricidad con los siguientes porcentajes de participación: distribuidores de energía eléctrica 15%, distribuidores de gas natural 15%, comercializadores de energía eléctrica 35% y comercializadores de gas natural 35%<sup>6</sup>. Dentro de la cuota de cada grupo de sujetos, la participación correspondiente a cada empresa se realizará en función de la energía circulada a través de sus instalaciones, en el caso de los distribuidores y de la energía vendida en el caso de los comercializadores, no pudiendo resultar una participación superior al 20% por grupo de sociedades.

El artículo 2 de la propuesta de RD reproduce los porcentajes de participación de los comercializadores y distribuidores de gas natural y electricidad en el capital de la OCSum previstos por la LSE, y establece además en el primer párrafo de su apartado 2 que:

*“Dentro de la cuota de cada grupo de sujetos, la participación correspondiente a cada empresa se realizará en función de la energía circulada a través de sus instalaciones, en el caso de los distribuidores y de la energía vendida en el caso de los comercializadores, no pudiendo resultar una participación superior al 20% por grupo de sociedades”.*

En el segundo párrafo del mencionado apartado 2 se especifica que:

---

<sup>6</sup> Esta Comisión es consciente de que en estos momentos no procede cuestionar lo ya establecido por una norma de rango superior. No obstante, la CNE debe poner de manifiesto que el parámetro clave para cuantificar los costes inducidos, los recursos movilizados y en definitiva, el grado de implicación de una organización en el ámbito de los cambios de comercializador no es la energía circulada o vendida, sino el número de clientes: el número de clientes conectados a sus redes, en el caso de los distribuidores, y el número de clientes a quienes venden energía, en el caso de los comercializadores.

La carga de trabajo administrativo y comercial que lleva aparejado el cambio de suministrador de un cliente no guarda relación con su volumen de consumo; es más, lo habitual es que un gran cliente trate el aprovisionamiento de un *input* relevante para el desarrollo su actividad con un grado de profesionalidad y unos medios técnicos que simplifiquen en parte las gestiones relativas al cambio, en comparación con el comportamiento esperable de un consumidor doméstico o una PyME.

*“En el caso de que, según la energía circulada y vendida por un grupo de sociedades, la participación superase una cuota del 20%, el exceso se repartirá entre los sujetos restantes proporcionalmente a la cuotas previas”.*

Esta Comisión considera más correcto interpretar que la limitación del 20 % por grupos de sociedades únicamente alcanza a la participación total de cada grupo en el accionariado de la sociedad, y no a las cuotas por sectores de actividad. Ello por diferentes motivos. En primer lugar, tratándose de una norma restrictiva de derechos, como es la que establece una limitación en la participación de una sociedad, debe optarse por la interpretación que resulte menos prohibitiva.

En segundo lugar, para el caso que se estimara más correcta la doble limitación a la participación de los grupos, el límite del 20% para cada grupo de sociedades se habría de aplicar dentro de la cuota de cada grupo de sujetos, es decir, dentro del 15% de distribuidores de gas natural, dentro del 15 % de distribuidores de energía eléctrica, dentro del 35% de comercializadores de energía eléctrica, y dentro del 35 % correspondiente a los comercializadores de gas. De esta forma, entre los distribuidores de electricidad y gas natural, ningún grupo de sociedades podría tener, respectivamente, una participación de más del  $20\% \cdot 15\% = 3\%$ . Entre los comercializadores de gas y energía eléctrica, ningún grupo podría superar, respectivamente, más del  $20\% \cdot 35\% = 7\%$ .

Esta interpretación podría dar como resultado una gran fragmentación en la composición de la sociedad, que no parece sea el fin perseguido por el legislador.

Por todo ello, y en la medida que la propuesta de Real Decreto se limita a reproducir las previsiones de la Ley, y a la vista de las distintas interpretaciones que pueden extraerse y las distintas consecuencias que se derivarían de las mismas, se estima conveniente aprovechar la oportunidad del presente Real Decreto para aclarar tales extremos.

La Ley del Sector Eléctrico y del Sector de Hidrocarburos establecen que la participación de las empresas se adecuará al menos cada dos años. Por su parte, la Resolución de 1 de agosto de 2008, de la Secretaría General de Energía, por la que se autoriza la Oficina de Cambios de Suministrador, dispone en su apartado tercero que la Oficina deberá



comunicar a la Secretaría General de Energía al menos cada dos años o cuando se produzca la adecuación de la participación de las empresas a que se refieren el apartado 2 de los artículos 47 bis de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, y en el artículo 83 bis de la Ley 34/1998, de 7 de octubre.

La propuesta de Real Decreto concreta esta previsión estableciendo una periodicidad inferior al especificar que *“anualmente y con carácter previo a la celebración de la Junta General de accionistas se revisarán las participaciones de cada uno de los distribuidores y comercializadores de electricidad y de gas”*, si bien sería conveniente aclarar y mejorar esta redacción añadiendo al final el inciso *“a fin de adecuarlas a los porcentajes establecidos en el presente artículo”*.

Cabe señalar que la norma no articula mecanismo alguno para asegurar el cumplimiento de la citada previsión. Podría resultar conveniente la inclusión de una previsión limitando el ejercicio de los derechos de voto que pudieran ostentarse excediendo de los porcentajes anteriormente establecidos. Sin embargo, resulta dudoso que una medida de tal intensidad pueda adoptarse a través de Real Decreto, sin que exista previsión legal al respecto.

Además, y sin perjuicio de lo que puedan disponer los estatutos de OCSUM a este respecto, a los efectos de asegurar el cumplimiento de esa limitación, cabría incluir una previsión restringiendo la libre transmisibilidad de las acciones por parte de sus titulares, de forma que en las sucesivas transmisiones que se efectúen, se respete la cuota de cada grupo de sujetos.

Simultáneamente se asegura en la propuesta de Real Decreto el derecho a una representación mínima de nuevos entrantes de gas y electricidad adecuándose la participación de las empresas dentro de la cuota de cada grupo de sujetos. El Secretario General de Energía autorizará o denegará la propuesta que, sobre la participación correspondiente a cada nueva empresa, se presente por la Oficina de Cambios de Suministrador.



Esta participación mínima se mantendrá hasta que se disponga de datos de energía circulada a través de sus instalaciones en el caso de los distribuidores, o de energía vendida en el caso de los comercializadores, correspondientes a un ejercicio completo, y que permitan aplicar lo dispuesto en el párrafo anterior.

Esta función se corresponde con la obligación del Gobierno de asegurar la representación de nuevos entrantes (inicialmente solo prevista en la LSE para el cambio de suministrador de electricidad).

Por otra parte, queda pendiente de regular la f fuente de los datos de energía circulada y de energía vendida, habiendo propuesto la propia Oficina que dichos datos provengan de la CNE como fuente autorizada. Esto podría ser regulado en el Real Decreto de manera que el Gobierno concretase los parámetros de los datos que han de utilizarse a este fin.

El artículo 7 regula la Junta General de la sociedad anónima Oficina de Cambios de Suministrador estableciendo un régimen general de mayorías simples para la adopción de acuerdos y exigiendo mayorías cualificadas cuando así lo determinen los estatutos. Dicho régimen de mayorías fue aprobado mediante Resolución de 1 de agosto de 2008 de la Secretaría General de Energía por la que se autoriza la Oficina de Cambios de Suministrador.

Se propone la supresión del artículo 7, en la medida que no contiene sino una referencia a la normativa que regula su funcionamiento, sin que suponga innovación alguna. En el caso de que se mantuviera el precepto, se propone la siguiente redacción del apartado 1: *“La Junta General se rige por lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, sus estatutos y, en su caso, el reglamento de la Junta General, con las particularidades establecidas en el presente Real Decreto”.*

En cuanto al Consejo de Administración de la Oficina, se regula en el artículo 8 de la Propuesta de Real Decreto en los siguientes términos:

*“8.1. La Sociedad está regida y administrada por un Consejo de Administración compuesto por 15 miembros elegidos por la Junta General, o por el propio Consejo de*

*Administración, en este caso en los términos establecidos en el artículo 138 del Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas.*

*La representación en el Consejo de Administración deberá guardar proporción con la participación a que hace referencia el artículo 2, siendo el criterio que ha considerarse el señalado en el apartado 2 del mismo artículo.”*

Dicha redacción recoge en el seno del Consejo de Administración el mismo equilibrio entre comercializadores y distribuidores que se establece en la Ley respecto de la participación en el capital social, así como la limitación del 20% por grupo de sociedades, medida que parece adecuada a esta Comisión.

Además, el artículo 8 apartado 2 señala que “*En todo caso se reservarán en el Consejo de Administración dos puestos al menos para los socios minoritarios*”, lo cual también se estima resulta correcto desde el punto de vista de garantizar la participación de nuevos entrantes y minoritarios, si bien puede resultar discordante con el principio de representación proporcional incluido en el segundo párrafo del apartado 1, y ello, en la medida en que se estarían utilizando dos criterios distintos. En efecto, el criterio de la representación proporcional hace referencia a “cuotas por grupos de actividad” (15 % distribuidores de gas, etc.), mientras que el concepto de “accionista minoritario” se refiere a un porcentaje en el capital. Teniendo en cuenta, además, que los grupos societarios tienen limitada su presencia al 20 % del capital social, cabría definir claramente qué se entiende, a los efectos de este Real Decreto, por accionistas minoritarios, a fin de conocer con certeza qué socios tiene reservado esos dos puestos en el Consejo de Administración.

Por último, el apartado 8.3 establece que “*Salvo que los estatutos exijan mayoría reforzada, todos los acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta de los consejeros concurrentes. En caso de empate en las votaciones será dirimente el voto del presidente.*” Parece oportuno a esta Comisión exigir la mayoría absoluta como regla general para la adopción de acuerdos. En cuanto las cuestiones concretas en que se van a exigir mayorías reforzadas y cuáles son estas mayorías la propuesta de Real Decreto se remite

a los Estatutos. Este aspecto resultaría relevante para dilucidar si la gestión pudiera paralizarse debido a un régimen de mayorías demasiado elevadas para la adopción de acuerdos, es decir, si una minoría de accionistas tiene la capacidad de bloquear la toma de decisiones. En cualquier caso, es preciso destacar que tratándose de un tema recogido en los Estatutos, ya ha sido autorizado por Resolución de 1 de agosto de 2008 de la Secretaría General de Energía por la que se autoriza la Oficina de Cambios de Suministrador.

Para terminar, esta Comisión considera que, en la medida que en el Consejo de Administración de la Oficina de Cambio de Suministrador confluyen representantes de las actividades de distribución y comercialización (por otra parte sujetas a una estricta separación jurídica al tratarse de actividades regulada y liberalizada, no solo en nuestra regulación sino en la que emana de las Directivas Europeas), una gestión transparente y no discriminatoria hacia los intereses de los consumidores, exigiría que por parte de los representantes de las empresas se observe un estricto código de conducta que preserve de actuaciones contrarias a dichos intereses. Acaso podría dispensarse de esta exigencia a las distribuidoras a las que no es exigible la obligación de separación jurídica, es decir las distribuidoras de la Disposición Transitoria Undécima de la Ley 54/1997, según dispone el artículo 14.4 de la citada Ley.

Cabe destacar además que la Oficina goza de autonomía presupuestaria y de gestión y así aprueba su presupuesto anual (art. 3.l); acuerda su organización, funcionamiento y la selección y contratación de los medios y recursos necesarios (art.3.k). En cuanto a su financiación, el artículo 9 dispone que se financiará sobre la base de las cuotas de sus socios, en proporción a su respectiva participación en el capital. Todo ello resulta adecuado dado su carácter de entidad independiente.

### **3. Consideraciones en relación con las Funciones de la Oficina de Cambio de Suministrador (Art. 3)**

Las funciones de la Oficina están recogidas en el artículo 3 de la Propuesta de Real Decreto.

Constituye el objeto de la Oficina la supervisión de los cambios de suministrador conforme a los principios de transparencia, objetividad e independencia. Así se recogía en los artículos 47 bis LSE y 83 bis LSH y así se reproduce en el artículo 3 apartado a) del Real Decreto.

Las Leyes de creación de la Oficina no concretaban en qué debía consistir esta labor de supervisión, cuestión que sí se desarrolla, aunque parcialmente en el Real Decreto.

A continuación se realizan comentarios a las funciones contempladas en la propuesta de Real Decreto para enunciar después algunas funciones que quizás podrían añadirse a las mismas.

### **3.1.Comentarios a las funciones de la Oficina de Cambio de Suministrador**

#### **a) Funciones de promoción y mejora de los procedimientos de cambio de suministrador**

El apartado 3.b) atribuye a la Oficina la función de *“Promover y en su caso supervisar el intercambio telemático y ágil de la información entre los distribuidores y los comercializadores”*, pudiendo aquí añadir también *“y de éstos con la Oficina”*..

Por su parte el apartado 3.c) establece la función de *“Proponer a las autoridades competentes la mejora de los procedimientos relativos al cambio de suministrador.”*, lo que debe entenderse que ha de hacerse en todo caso cumpliendo el trámite de informe previo de la CNE de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Hidrocarburos, por lo que la redacción debería recoger la expresión *“previo informe de la Comisión Nacional de Energía”*.

Otras funciones relacionadas incluyen: 3.j) *“facilitar información y promover la formación en los procedimientos tanto a los agentes existentes como a los nuevos entrantes”*; 3.n) *“Difundir a la sociedad y asociaciones de consumidores la liberalización de los mercados del gas y de la electricidad”*; y, por último 3. i) *comunicar todos los informes memorias y*

*propuestas que elabore a todos los socios, al MITyC, a la CNE y a las Comunidades Autónomas.*

Todas estas funciones son adecuadas al objeto social que las leyes atribuyen a la Oficina, no precisando comentarios adicionales, salvo los realizados más abajo en el presente informe, en relación con la promoción de creación de un centro de información al consumidor sobre el cambio de suministrador y la publicación unificada de las ofertas de los comercializadores<sup>7</sup>.

## **b) Acceso a la información**

La Exposición de Motivos hace referencia a que se consagra un sistema múltiple de acceso a la información consistente en que además del acceso a las bases de datos de consumidores y puntos de suministro de gas y electricidad a través de medios telemáticos, la Oficina puede solicitar a las empresas distribuidoras y comercializadoras la información relativa a los cambios de suministrador que obra en tales bases, la que no obra en ellas y además cuanta información considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Esta amplitud de acceso, que entendemos es la adecuada, no queda suficientemente recogida en el articulado.

Así el apartado d) del artículo 3 establece como función de la Oficina la de *“Solicitar a las empresas distribuidoras y comercializadoras la información relativa a los cambios de suministrador que obra en las Bases de Datos de Consumidores y Puntos de Suministro de Gas y de Electricidad, sin perjuicio del acceso a través de medios telemáticos reconocido en el artículo 5”*.

Por su parte el artículo 5 dispone que la Oficina tendrá, en todo caso, acceso gratuito a la información para el ejercicio de su actividad y que *“el acceso a las Bases de Datos de Consumidores y Puntos de Suministro de gas y de electricidad se realizará a través de medios telemáticos, sin perjuicio además de la facultad reconocida en el artículo 3.d)”*.

---

<sup>7</sup> Ver Informe 34/2008 de la CNE sobre la propuesta de Real Decreto relativo al suministro de último recurso en el sector eléctrico.

A juicio de la Comisión Nacional de la Energía el derecho a solicitar información de distribuidores y comercializadores debe extenderse a toda la información necesaria para la debida supervisión del cambio de suministrador.

Sin embargo, este derecho parece limitado en el Real Decreto en relación con la información que no obra en las bases de datos. En primer lugar el apartado 3. e) permite a la Oficina *“solicitar al menos trimestralmente a las empresas distribuidoras y comercializadoras la información relativa a los cambios de suministrador que no obra en las bases de datos y en particular:*

- *Solicitudes de cambio que se han enviado en el periodo, que han sido aceptadas, rechazadas, pendientes de respuesta, pendientes de activación, anuladas, activadas y los impagos producidos.*<sup>8</sup>
- *Duración de la tramitación de las solicitudes de cambio de suministrador.*
- *Número de desestimaciones de cambio de suministrador con indicación del motivo de rechazo.*
- *Conflictos de acceso cuya resolución se haya notificado en el trimestre anterior a la petición de información.*

*El Ministro de Industria, Turismo y comercio, podrá modificar la periodicidad o regularidad de la solicitud de información. “*

Tal y como está redactado este apartado parece que no es posible hacer un requerimiento sobre procedimientos o solicitudes concretas. Sería por lo menos necesario que se pudiera desglosar la información por distribuidor y comercializador e incluir la posibilidad de pedir información sobre procedimientos concretos de cambio de suministrador.

---

<sup>8</sup> Esta información se corresponde con la obligación de realizar un informe trimestral de la Disposición Adicional Séptima de la Orden ITC/1857/2008, que entre otros debe enviarse a la CNE.

En este sentido el siguiente apartado 3.f) sí habilita a la Oficina a *“Recabar de los agentes cuanta información sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones, relativa a los cambios de suministrador, y diferente de la señalada en la letra e) anterior, excluyendo en todo caso la información comercialmente sensible y la que contenga datos de carácter personal. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio podrá determinar la información que no ha de considerarse comercialmente sensible.”*

A juicio de la CNE la Oficina debe poder solicitar cuanta información sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones. En todo caso habrá de poder solicitar la que le requiera la CNE y con el nivel de detalle exigido por ésta, dato éste que habrá de tomar en cuenta el Ministerio en su determinación de qué información no debe considerarse comercialmente sensible, no pudiendo excluir a priori la posibilidad de requerir información relativa a procedimientos concretos o a desglosar la información, por ejemplo, por distribuidor, por comercializador o por tipo de ofertas.

Esta posibilidad de solicitar información debería además verse acompañada de la facultad de la CNE de solicitar a la Oficina informes específicos o periódicos con cierto grado de elaboración sobre los procesos de cambio de suministrador.

En este sentido, lo mismo que la Orden ITC/2309/2007 permite a la Oficina pedir al comercializador toda la documentación que precise para asegurar la adecuada aplicación de los procedimientos establecidos para el cambio de suministrador de gas debería ser posible la misma amplitud respecto del distribuidor y por supuesto aplicable también a comercializadores y distribuidores de energía eléctrica.

Por último en el apartado s) del artículo 3 se establece la función de *“Ceder a los comercializadores que lo soliciten por escrito, la información relativa a la Base de datos de puntos de suministro de cualquier empresa distribuidora. El ejercicio de este derecho deberá ajustarse a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal.”*

De esta forma la propuesta de Reglamento atribuye a la Oficina un papel de intermediaria en la gestión de la información a que tienen derecho los comercializadores. Este papel de

agente intermediario no está recogido en el resto de la regulación relativa al cambio de suministrador, que lo que establece es un derecho de acceso del comercializador directamente a las bases de datos del distribuidor.

En consecuencia, este papel de intermediario que se atribuye a la Oficina en la propuesta sometida a informe debe admitirse siempre que resulte complementario con el derecho de acceso a las bases de datos de puntos de suministro actualmente reconocido a los comercializadores.

Dicho derecho, en materia de electricidad está recogido en el artículo 7 del Real Decreto 1435/2002, que dispone que los comercializadores podrán acceder gratuitamente a los datos contenidos en el registro de puntos de suministro siempre que el consumidor no haya manifestado por escrito a los distribuidores su voluntad de que sus datos no sean accesibles a los comercializadores.

A su vez la Orden ITC/3860/2007, de 28 de diciembre, en su disposición adicional tercera desarrolla las condiciones de mantenimiento y acceso relativas a las bases de datos de puntos de suministro en los más amplios términos<sup>9</sup>, sin necesidad de recurrir a la intervención de la Oficina.

---

<sup>9</sup> Disposición adicional tercera. *Desarrollo de las condiciones de mantenimiento y acceso relativas a las bases de datos de puntos de suministro.*

1. Las empresas distribuidoras deberán mantener los registros de las bases de datos de puntos de suministro referidas en el artículo 7 del Real Decreto 1435/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes en baja tensión, completos de forma permanente y garantizar el contenido actualizado de cada uno de los datos que componen dichas bases, conforme a los términos estandarizados establecidos en el anexo VII de la presente orden.

2. Los comercializadores inscritos en la sección correspondiente del Registro Administrativo de Distribuidores, Comercializadores y Consumidores Directos en Mercado, así como la Oficina de Cambio de Suministrador definida en el artículo 47 bis de la Ley del Sector Eléctrico, modificada por Ley 17/2007, de 4 de julio, podrán acceder gratuitamente a las bases de datos de puntos de suministro de cada empresa distribuidora.

3. Las empresas distribuidoras no podrán establecer condición alguna al acceso y tratamiento de estos datos por parte de los comercializadores o de la Oficina de Cambio de Suministrador, ni exigir en ningún caso que éstos les proporcionen dato alguno como condición previa de acceso a su base de datos, entre



En el caso de los comercializadores de gas, el acceso se encuentra regulado en el artículo 43 del Real Decreto 1434/2002 de 27 de diciembre y también permite un acceso a los datos si bien es más restrictivo que el régimen de electricidad en cuanto a los datos de carácter personal.

Entre otras diferencias no contempla la intervención de la Oficina en el proceso, por ser el Real Decreto anterior a la Ley de creación de la misma que en la actualidad consagra el derecho de la Oficina, para el ejercicio de su actividad, al acceso a las Bases de Datos de Consumidores y Puntos de Suministro de gas y de electricidad, como se recoge también en la propuesta de Real Decreto que la desarrolla y objeto de este informe.<sup>10</sup>

---

ellos: el Código Universal del Punto de Suministro, CIF, NIF o NIE del titular de dicho punto de suministro o número de contrato en vigor de cada punto de suministro concreto, para el cual deseen consultar la base de datos.

4. Las empresas distribuidoras deberán garantizar el acceso a las bases de datos de puntos de suministro a través de medios telemáticos. En particular, la empresas distribuidoras deberán contar con los medios necesarios para que cualquier comercializador o la Oficina de Cambio de Suministrador, pueda descargar y proceder al tratamiento de los datos referidos a la totalidad de los puntos de suministro conectados a las redes del distribuidor y a las redes de transporte de su zona, así como llevar a cabo una selección detallada de los puntos de suministro respecto a los cuales quiere acceder a sus datos, en función de las diferentes categorías de datos que componen las citadas bases.

5. A partir de la entrada en vigor de la presente orden, y sin perjuicio del derecho de acceso a las bases de datos a través de medios telemáticos establecido en el apartado 4 anterior, las empresas distribuidoras deberán remitir a la Oficina de Cambio de Suministrador, o a los comercializadores que lo soliciten, los datos relativos a todos y cada uno de los puntos de suministro conectados a sus redes y a las redes de transporte de su zona a través de un soporte físico informático que permita su inmediata y efectiva disposición y tratamiento. La empresa distribuidora deberá remitir dicha información en el plazo máximo de quince días desde la fecha de solicitud por parte del comercializador.

6. Los comercializadores que hagan uso de la información que figura en las bases de datos de puntos de suministro de las empresas distribuidoras, a tenor de lo contemplado en la presente disposición y en el artículo 45.1.i de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, deberán garantizar la confidencialidad de la información contenida en las mismas.

7. No obstante lo señalado anteriormente, los consumidores podrán manifestar por escrito a los distribuidores su voluntad de que sus datos no sean accesibles a los comercializadores.

<sup>10</sup> “Artículo 43. Sistema de intercambio de información para la gestión del cambio de suministrador.

---

1. Las empresas distribuidoras dispondrán de un sistema de intercambio de información con los transportistas, comercializadores y consumidores cualificados que permita conseguir los siguientes objetivos:

- a. Garantizar la adecuada protección del consumidor.
- b. Minimizar la carga de trabajo para el consumidor en los distintos procesos que afectan al suministro.
- c. Estandarizar la información a transmitir y los medios por los que se remite.
- d. Minimizar el plazo desde el momento de la firma de un contrato de suministro de gas por el consumidor con un comercializador hasta la fecha de entrada en vigor efectiva.
- e. Minimizar el coste económico para el sistema gasista que representa la gestión de los procesos masivos de cambio de comercializador.
- f. Facilitar al nuevo comercializador la información necesaria para la gestión del nuevo contrato.
- g. Evitar transferencias no consentidas por el consumidor.
- h. Corrección de clientes erróneamente transferidos.
- i. Evitar la existencia de consumidores sin suministrador.
- j. Evitar que un cliente reciba facturas inadecuadas de varios suministradores.
- k. Garantizar la correcta agregación de la medida del gas consumido y su correcta imputación.
- l. Facilitar la continuidad de suministro en caso de fallo de suministrador.
- m. Favorecer la atención ante reclamaciones.

2. Las empresas distribuidoras dispondrán como soporte del sistema de intercambio de información de una base de datos que contenga toda la información que permita hacer efectivo el cambio de suministrador. En esta base de datos, que estará permanentemente actualizada, deberán constar todos los puntos de suministro conectados a sus redes y a las redes de transporte de su zona, con independencia de que tengan contrato de suministro vigente, y para cada uno de ellos se recogerán al menos los siguientes datos:

a. Datos relativos al punto de suministro:

1. Código de identificación del punto de suministro.
2. Empresa distribuidora.
3. Ubicación del punto de suministro: dirección, población y provincia.
4. Presión de suministro.
5. Características del punto de suministro: tarifa o peaje actual o previsto, caudal máximo contratado, en su caso.
6. Fecha de la última revisión y de la última inspección de las instalaciones receptoras individuales, así como su resultado.
7. Consumos de los dos últimos años y caudales medidos periodificados según facturación, y, en su caso, los caudales máximo y mínimo medidos con detalle mensual.
8. Código identificador del equipo de medida.
9. Características y propiedad del equipo de medida.
10. Fecha del último movimiento de contratación del consumidor a efectos tarifarios.
11. Fecha del último cambio de comercializador del consumidor.

De lo anterior cabe concluir que los comercializadores podrán tener acceso a la información contenida en la base de datos solicitándola directamente al distribuidor de la zona y/o, tal y como está regulado en la propuesta de Real Decreto, solicitándola a la Oficina de Cambios de Suministrador, resultando adecuada a juicio de la Comisión esta doble posibilidad, puesto que contribuye a reducir el incentivo del distribuidor a obstaculizar el acceso a los datos. Dicha previsión requiere, no obstante, articular una vía

---

12. Perfil de consumo que se aplica al consumidor para la estimación del consumo.

b. Datos relativos al consumidor:

1. Datos del consumidor: nombre, dirección, NIF o CIF.
2. Empresa que realiza el suministro y fecha de inicio del suministro por esta.
3. Empresa que efectúa la medida.
4. Fecha de salida del cliente de tarifa al mercado liberalizado, en su caso.
5. Fecha de vuelta del cliente a tarifa, si se hubiese producido.

La información recogida en el párrafo a relativa al punto de suministro será accesible a todos los transportistas, distribuidores y comercializadores, y la información recogida en el párrafo b relativa al consumidor sólo será accesible para este, mediante la presentación del código de identificación del punto de suministro y del NIF o CIF del consumidor o de cualquier otro dato que lo identifique formalmente. Asimismo, podrá acceder a la información recogida en el párrafo b cualquier sujeto que presente la documentación anterior, así como una autorización expresa y por escrito del consumidor.

No obstante lo señalado anteriormente, los consumidores podrán prohibir por escrito a los distribuidores la difusión de los datos que señalen expresamente.

El código de identificación del punto de suministro se pondrá en conocimiento de la Comisión Nacional de Energía, a los efectos del desarrollo de sus funciones en relación con las propuestas de liquidación de la retribución de las actividades reguladas del sector de gas natural.

3. Las empresas distribuidoras y comercializadoras deberán dotarse de los sistemas informáticos necesarios que permitan la conexión entre sistemas y el intercambio de la información, de manera que se posibilite la consulta de datos de la base de datos referenciada y la recepción y validación informática de solicitudes y comunicaciones con los sujetos relacionados con la contratación.

4. Las empresas distribuidoras que tengan conectados a sus instalaciones más de 50.000 clientes y aquellas que estén por debajo del citado límite pero pertenezcan a un grupo de sociedades en las que figuren empresas distribuidoras que en total sumen más de 50.000 clientes pondrán a disposición de todos los usuarios conectados a sus redes la información a que se refiere el apartado 2, mediante procedimientos de acceso telemático.

5. El incumplimiento de lo dispuesto en los apartados 3 y 4, así como el incumplimiento reiterado e injustificado de los plazos establecidos para llevar a cabo el cambio de suministrador, tendrá la consideración de infracción grave de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110.e de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

de acceso permanentemente actualizado de la Oficina al contenido de las bases de datos de puntos de suministro.

Conforme al principio de gratuidad en los procedimientos de cambio de comercializador de la propuesta del Consejo de Reguladores del MIBEL, y según lo previsto en el artículo 7.2 del RD 1435/2002 y la Disposición adicional tercera.2 de la Orden ITC/3860/2007, de 28 de diciembre, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008, debería explicitarse en la letra “s” que la cesión de información a la que hace referencia es gratuita:

*“s) Ceder **gratuitamente** a todos los comercializadores que lo soliciten por escrito, la información relativa a la Base de Datos de Suministro de cualquier empresa distribuidora.  
(...)”*

Por último, y con el objetivo de evitar una duplicidad en la solicitud de una información que resulta necesaria para esta Comisión para el desempeño de sus funciones de supervisión, entre las que se cuenta la de supervisar *“el cumplimiento de la normativa y procedimientos que se establezcan relacionados con los cambios de suministrador, así como la actividad de la Oficina de Cambios de Suministrador”*, se propone que el contenido de las peticiones de información que vaya a realizar la OCSUM a los agentes sea aprobado por la CNE.

En concreto, se propone añadir un párrafo al artículo 6 de la propuesta de Real Decreto que se informa, que quedaría redactado de la siguiente manera:

*“Artículo 6. ~~Resolución de discrepancias sobre la clase o e~~ Contenido de la información que ha de suministrarse y resolución de discrepancias sobre la misma.”*

*La Comisión Nacional de Energía, en el ejercicio de su función de supervisión de la Oficina de Cambios de Suministrador aprobará la información que debe solicitar la Oficina de Cambios de Suministrador a los distribuidores y comercializadores.*

*La Comisión Nacional de Energía resolverá toda discrepancia existente entre la Oficina de Cambios de Suministrador y los distribuidores y comercializadores sobre la clase o contenido de la información que ha de suministrarse por éstos a aquélla.”*

Por último, esta Comisión considera que no es deseable someter a las compañías distribuidoras y, en su caso, comercializadoras, a una acumulación de requerimientos que, teniendo a la postre un mismo fin —supervisar el adecuado desarrollo del proceso de cambio de suministrador—, se solapen entre sí y, en el peor de los casos, reclamen los mismos datos en distintos formatos, categorías o plazos, posiblemente en detrimento de la calidad de los mismos y con seguridad haciendo incurrir a las compañías y al sistema en su conjunto en sobrecostes de cuanto menos difícil justificación.

De acuerdo con lo anterior, esta Comisión subraya la importancia de que el diseño de la solicitud de información a definir en el futuro por parte de la OCSum tenga presente estos aspectos y, en la medida de lo posible, se adapte o cuando menos aproveche la estructura de formularios mediante los cuales las distribuidoras vienen reportando dicha información a la CNE desde el ejercicio 2005.

### **c) Función de elaboración de Memoria Anual e Informes**

El artículo 3.m) recoge la función prevista en las Leyes de creación de la Oficina de *“Elaborar y remitir con carácter anual una Memoria de Actividades al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a la Comisión Nacional de Energía y a las Comunidades Autónomas”*.

Junto con esta memoria anual, la Oficina de Cambio de Suministrador, en su función de supervisión deberá elaborar los informes periódicos y los informes que estime necesarios para el cumplimiento de su función, así como los que le soliciten los organismos competentes, entre ellos, la Comisión Nacional de la Energía.

Así el apartado h) del artículo 3 establece la función de *“Elaborar los informes específicos relativos a los procesos de cambio de suministrador que se requieran por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio o la Comisión Nacional de Energía.”*

En cuanto a los informes periódicos, además de la Memoria Anual ya mencionada, la Disposición adicional séptima de la Orden ITC/1857/2008 dispone que *“A partir de 1 de enero de 2009, la Oficina de Cambio de Suministrador remitirá al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y a la Comisión Nacional de Energía, información provisional con carácter mensual y definitiva con carácter trimestral sobre los cambios de suministrados que se han realizado en el periodo, en el que incluirá el detalle de las solicitudes de cambio que se han enviado, las que han sido aceptadas, las rechazadas, las pendientes de respuesta, las pendientes de activación, las solicitudes anuladas, las activadas y los impagos producidos.”* Esta información coincide con el primer inciso del apartado 3.e) en relación con la información que la Oficina puede solicitar a distribuidores y comercializadores.

Por último, el apartado g) del artículo 3 le atribuye la función de *“Elaborar de acuerdo con la información a que se hace referencia en los apartados e) y f) los informes necesarios que permitan conocer el funcionamiento real de las actividades asociadas al proceso de cambio de suministrador”*.

Respecto de esta redacción habría que eliminar la referencia *“de acuerdo con la información a que se hace referencia en los apartados e) y f)”* al menos en lo que a la realización de informes específicos se refiere, con objeto de no limitar la información que debe utilizar la Oficina para el cumplimiento de sus funciones.

Para terminar, como se comentará más adelante, esta Comisión considera oportuna la remisión periódica por la Oficina a la CNE de toda la información contenida en el artículo 3 e) de la propuesta. En la actualidad, la Oficina únicamente debe informar trimestralmente a la CNE de la información contenida en el inciso primero: *“Las solicitudes de cambio que se han enviado en el periodo, las que han sido aceptadas, rechazadas, pendientes de respuesta, pendientes de activación, anuladas, activadas y los impagos producidos”* por virtud de la Disposición Adicional Séptima de la Orden ITC/1857/2008. Esta obligación de

informe periódico debería extenderse a juicio de esta Comisión al resto de la información contenida en el apartado e) del artículo 3 de la propuesta, entre la que figura la duración de la tramitación de las solicitudes de cambio de suministrador; el número de desestimaciones de cambio de suministrador con indicación del motivo de rechazo y los conflictos de acceso cuya resolución se haya notificado en el trimestre anterior a la petición de información.

#### **d) Denuncia de incumplimientos**

La función r) obliga a la Oficina a *“Comunicar a las autoridades competentes la imposibilidad o dificultad de acceso a las bases de datos de consumidores y puntos de suministro de gas y electricidad reconocida en el artículo 5”* (con lo que parece limitarse al acceso telemático) *“o la existencia de cualquier otro obstáculo existente en el normal desarrollo de la actividad de la oficina”*.

Debería ampliarse esta función a la denuncia de incumplimientos de procedimientos y plazos de que tenga conocimiento a las autoridades competentes.

Por su parte la función o) le obliga a comunicar el incumplimiento de lo establecido en el artículo 4.2 del Real Decreto 1068/2007, de 27 de julio a la Comisión Nacional de la Energía.

Dicha disposición dispone que si un consumidor con derecho a acogerse a la tarifa de último recurso de gas opta por cambiar de suministrador, ni el suministrador original, ni ninguna otra empresa comercializadora del mismo grupo empresarial podrán realizar contra ofertas a ese consumidor hasta que transcurra 1 año, siempre que el suministrador original fuera un comercializador de último recurso.

Una vez hecho efectivo el cambio, ni el suministrador original, ni ninguna otra empresa comercializadora del mismo grupo empresarial podrán contratar el suministro con dicho consumidor en el plazo de 1 año, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3.

El incumplimiento de esta disposición será considerado infracción administrativa a los efectos señalados en la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos, sin perjuicio de que



pueda ser, en su caso, una infracción de las previstas en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de la Defensa de la Competencia.

En el caso de que la regulación de tarifa de último recurso en ámbito de la electricidad recoja estas mismas limitaciones, debería regularse la correspondiente obligación de comunicar los incumplimientos a la CNE. (De hecho, así se ha entendido en la propuesta de regulación de la tarifa de último recurso en electricidad, actualmente en tramitación). En este punto, sin embargo, procede remitirse a los comentarios realizados por esta CNE en el correspondiente informe sobre la propuesta de Real Decreto de suministro de último recurso en el sector eléctrico (comentarios que se refieren igualmente al sector de gas natural), defendiendo la desaparición de este régimen de prohibición de prácticas de recuperación de clientes en aras de la competencia y dinamismo en el mercado minorista, y en su lugar establecer un límite de número de cambios por año (cuatro al año). Cabría en tal medida atribuir a la Oficina una función de verificación y seguimiento del cumplimiento de esta prohibición de límite numérico de cambios de suministrador, si así se estableciera finalmente en el Real Decreto sobre Suministro de último recurso, si se recogieran los comentarios de esta CNE.

#### **e) Control de la actividad del Comercializador**

Se establece una función de control de la actividad del comercializador para evitar los fraudes en la prestación del consentimiento de los clientes, con la finalidad de protección del consumidor.

Así la letra q) del artículo 3 atribuye a la Oficina la función de *“Verificar, mediante el sistema o sistemas creados o desarrollados por la Oficina, que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de suministrador”* y la letra p) permite a la Oficina *“exigir al comercializador toda la documentación que precise de acuerdo con la disposición adicional primera de la Orden ITC/2309/2007”* la cual a su vez, establece que *“se entenderá que el cliente ha dado su conformidad siempre que ésta sea acreditada por cualquier medio contrastable que permita garantizar la identidad del mismo, a los efectos de lo previsto en el artículo 44.2.d) del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por*



*el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural.*

*El comercializador deberá disponer en todo momento de la documentación que acredite la voluntad del cliente de cambiar de suministrador a su favor, si bien, a efectos de validar el cambio, podrá ser suficiente el dar traslado en soporte electrónico de la voluntad inequívoca del cliente.*

*La Oficina de Cambios de Suministrador podrá exigir al comercializador toda la documentación que precise para asegurar la adecuada aplicación del proceso.”*

Este último punto debería regularse también para electricidad, cuando finalmente se apruebe el correspondiente Real Decreto.

Cabe destacar que la propuesta de norma parece hacer referencia a las posibles dificultades que pueden surgir en cuanto a la acreditación del consentimiento del cliente para el cambio de suministrador y a los sistemas de verificación de tal consentimiento. A nuestro juicio, el comercializador debe ser responsable de la correcta prestación del consentimiento del cliente, no debiendo trasladarse al distribuidor la responsabilidad de verificar este dato a fin de agilizar el procedimiento.

Por otro lado, no es claro que sea operativo sujetar el procedimiento de cambio de suministrador a la intervención de la Oficina mediante la verificación del consentimiento del cliente, pues ello puede acabar entorpeciendo más que agilizando todo el proceso.

Cabría habilitar sistemas de verificación de este consentimiento por tercero independiente como sucede en el ámbito de las telecomunicaciones para la contratación telefónica, teniendo presente que en la práctica estos procedimientos se sirven de empresas especializadas independientes (pero no de forma centralizada sino de forma individual para cada empresa) y acaso tampoco sería operativo atribuir esta función a la Oficina, que a la postre habría de acabar sirviéndose de empresas especializadas.

Por último, sería conveniente aclarar y abordar normativamente las posibilidades de contratación telefónica o por medios electrónicos de los servicios de suministro de gas y electricidad y la ausencia o no de la necesidad de consentimiento por escrito, pues en

este ámbito existen ahora interpretaciones diversas dentro del sector de gas natural, y con respecto al sector eléctrico.

#### **f) Tramitación de quejas, sugerencias e informaciones**

La propuesta de Real Decreto articula un sistema para que los socios de la Oficina puedan realizar comentarios paralelos a la actividad de informe, memoria o propuesta de la oficina y elevarlo a los órganos o autoridades correspondientes.

*De esta forma se establece en el artículo 4 de la propuesta que “Los informes, memorias o propuestas definitivas elaboradas por la Oficina de cambios de suministrador serán remitidos a todos los socios en el mismo momento en que sean enviados al órgano o autoridad receptora de dicho informe memoria o propuesta.*

*Recibida copia de los informes, memorias o propuestas, todos y cada uno de los socios tendrán derecho a formular por escrito las quejas, sugerencias u observaciones que tengan por conveniente, sin alterar por ello el contenido del informe, memoria o propuesta definitiva.*

*En el plazo de diez días desde la entrada del escrito de queja, sugerencia u observación, la Oficina de cambios de Suministrador deberá remitirlo al órgano o autoridad receptora del informe, memoria o propuesta definitiva”.*

De acuerdo con la Exposición de Motivos el procedimiento contemplado en este artículo tiene por objeto agilizar la evacuación de informes o propuestas por parte de la Oficina, permitiendo al mismo tiempo a los socios discrepantes con el contenido de los mismos emitir una suerte de voto particular o advertencia que se remite a los órganos o autoridades receptoras de los informes junto con el documento emitido por la Oficina.

En opinión de esta Comisión el mecanismo articulado parece adecuado al fin que se persigue de agilización de los procedimientos.

### **3.2 Propuesta de nuevas funciones**

Las funciones que deba desarrollar la Oficina dependerán, fundamentalmente, del contenido concreto de la función de supervisión que la normativa le atribuya. En este sentido, la función de la Oficina puede limitarse a una mera supervisión a posteriori de tipo estadístico o llegar a abarcar, por ejemplo, el control simultáneo en el tiempo de la tramitación de procedimientos concretos de cambio de suministrador. La Ley no llega a concretar casi nada al respecto, por lo que el modelo de oficina supervisora que se adopte depende totalmente de cómo se perfile en su desarrollo reglamentario.

En opinión de la CNE resulta adecuado atribuir a la Oficina funciones que le permitan constituirse en una herramienta al servicio de las funciones supervisoras de esta Comisión, teniendo en cuenta, no obstante, que el desarrollo reglamentario habrá de tomar en cuenta que la Oficina nace por Ley como entidad de derecho privado en la que están representados los intereses de todos los sectores energéticos, motivo por el cual determinadas funciones públicas le deben estar necesariamente vedadas, lo mismo que el acceso a información que pueda considerarse confidencial.

#### **a) Centro de Información al consumidor sobre el cambio de suministrador**

Tal y como esta CNE ha señalado en su informe 34/2008, se considera que para que el procedimiento de cambio de suministrador funcione adecuadamente es fundamental que sea conocido por sus principales destinatarios, los consumidores. En consecuencia, se propone que la Oficina de Cambio Suministrador, considere en su estructura el funcionamiento de un “Centro de información sobre el cambio de suministrador”. Este centro deberá ofrecer información gratuita al consumidor sobre, al menos, los siguientes aspectos.

- Procedimiento de cambio
- Requisitos e información para el cambio
- Plazos y efecto del cambio
- Relación de comercializadores, en su caso de último recurso

Además, para este sistema de información, el registro de sus contenidos y perfiles de demanda y de prestación de los servicios deberían estar automatizados y susceptible de ser auditados y supervisados por la CNE.

Asimismo este mismo centro de información podría poner a disposición de los clientes información actualizada en su página web de las ofertas comerciales de los comercializadores para los distintos colectivos de consumidores (con especial atención a los consumidores domésticos), en términos de productos, servicios y precios, de manera que los consumidores pudieran buscar y comparar los precios de los distintos comercializadores.

## **b) Intercambio de Información**

No se ha desarrollado totalmente la información que los distribuidores y comercializadores deben remitir a la Oficina y viceversa y la que deben remitirse entre ellos así como los formatos de intercambio de la misma.

Así, por ejemplo, el comercializador en sus comunicaciones a la oficina debería incluir datos sobre los tipos de oferta, incluyendo las ofertas duales en la información que suministre a la Oficina y sobre los clientes que manteniendo el mismo comercializador cambian de oferta.

Asimismo debe regularse qué información mínima debe intercambiar el comercializador con el distribuidor en cuanto a consentimiento del cliente para el cambio de suministrador de electricidad, de manera análoga a la regulada para el cambio de suministrador de gas en la Orden ITC/2309/2007 de 30 de Julio, DA1<sup>a</sup>.

Además la Oficina debe poder tener un acceso permanentemente actualizado a las bases de datos de los distribuidores, lo que a juicio de esta Comisión implica un acceso simultáneo (on-line) al contenido completo de estas bases de datos.

### c) Registro de deudores

La disposición adicional primera de la propuesta de Real Decreto sometido a informe añade a los Reales Decretos 1434/2002 y 1435/2002 entre otros, la obligación de incluir en las bases de datos la información relativa a los impagos en que los consumidores hayan incurrido tanto para gas como para electricidad.

Cabría plantearse si convendría incorporar la gestión del registro de deudores al objeto social de la Oficina de Cambios de Suministrador, siguiendo la sugerencia del Consejo de Reguladores del MIBEL en su documento “propuesta de armonización de procedimientos de cambio de suministrador de octubre de 2008”, aprobado por el Consejo de Administración de la CNE en su sesión del 7 de octubre de 2008.

En cuanto a la adición de una letra “w” al artículo 7.1 del RD 1435/2002 (impagos) y de un ordinal 13 al artículo 43.2 a) del Real Decreto 1434/2002, por el que se recoge en la Bases de Datos de Clientes en poder de las distribuidoras “la información relativa a los impagos en que los consumidores hayan incurrido”, se ha de señalar que la gestión de las Bases de Datos corresponde a los distribuidores, estando previsto que una vez desaparece el sistema de tarifa integral, sean los comercializadores quienes facturen directamente a los consumidores (salvo el caso de los clientes que contraten directamente el acceso). Por ello, se considera que la información de los impagos habría que solicitarla no solo a los distribuidores sino también a los comercializadores.

En relación con la adición de una letra “y” al artículo 7.1 del RD 1435/2002 y de un ordinal 14 al artículo 43.2 del Real Decreto 1435/2002, parece preferible hablar de “*titular del punto de suministro*” en lugar del más genérico “*consumidor*”, y hacer referencia expresa a los apellidos, además de al nombre.

Se propone por tanto la siguiente redacción:

- y) *Datos relativos al ~~consumidor~~ **titular del punto de suministro**: nombre **y apellidos** o, en su caso, razón social, y dirección.”*

#### **d) Resolución de incidencias**

Las funciones de la Oficina parecen limitarse a la elaboración de informes periódicos sobre la base de los datos recogidos en el artículo 3 e), (por ejemplo, por número de solicitudes tramitadas y denegadas por los distribuidores), o de informes específicos solicitados “ad hoc” por las autoridades correspondientes (art. 3.h), y a promover la agilidad del intercambio de información y la mejora de los procedimientos de cambio.

Las Leyes de creación de la Oficina de Cambios de Suministrador no atribuyen a la Oficina ninguna facultad de resolución de incidencias dentro de la función de supervisión. Por otra parte, tampoco corresponde a la Oficina, que es una entidad de derecho privado, la potestad de resolución de las incidencias que puedan surgir en la tramitación de los procedimientos entre distribuidores y comercializadores.

En consecuencia, cabría plantearse la necesidad y utilidad, a efectos de agilizar la tramitación de los cambios de suministrador, de articular por Ley un procedimiento de resolución de incidencias entre comercializadores y distribuidores durante la tramitación de las solicitudes de cambio de suministrador, al margen de la incoación de los correspondientes expedientes sancionadores por incumplimiento de los procedimientos, cuya competencia recaería en esta Comisión o en las Comunidades Autónomas.

#### **e) Mecanismos de control previo de la actividad del distribuidor**

La propuesta de Real Decreto permite a la Oficina solicitar al comercializador (de gas) toda la documentación relativa al proceso de cambio de suministrador (Art. 3.p). Igualmente está habilitada para verificar que el comercializador ha recabado adecuadamente el consentimiento del cliente para el cambio de suministrador, pudiendo crear o desarrollar la propia Oficina el sistema o sistemas de verificación a tal efecto.

De la misma manera que se desarrolla un cierto control de la actividad del comercializador, cabría plantearse la posibilidad de articular también mecanismos de

control previo de la actividad de los distribuidores en relación con la correcta aplicación de los procedimientos de cambio de suministrador y su atribución a la Oficina u a otro organismo competente.

#### **4. Consideraciones relativas a las Funciones de la CNE en relación con la Oficina de Cambio de Suministrador**

##### **4.1 Funciones actuales**

El artículo 10 de la Propuesta de Real Decreto atribuye a la CNE la función de supervisar el cumplimiento de la normativa y de los procedimientos relacionados con los cambios de suministrador que se realicen, así como la actividad de la Oficina de cambio de suministrador.

Esta función se recogía en las Leyes de creación de la Oficina. Así el artículo tres, punto 4. de la Ley 34/1998 del Sector Hidrocarburos atribuye a la CNE la función de supervisión del proceso de cambio y de la actividad de la Oficina, así como la facultad de dictar circulares para recabar la información necesaria a tal efecto:

*“Sin perjuicio de las competencias atribuidas a los diferentes órganos de Defensa de la Competencia, la Comisión Nacional de Energía, además de las funciones establecidas en la legislación vigente y con objeto de garantizar la ausencia de discriminación y un funcionamiento eficaz del mercado supervisará los siguientes aspectos del sector del gas natural: (...)*

*i) el cumplimiento de la normativa y procedimientos que se establezcan relacionados con los cambios de suministrador, así como la actividad de la Oficina de Cambios de Suministrador (...)*

*A tal efecto la Comisión Nacional de Energía podrá dictar circulares que deberán ser publicadas en el “Boletín Oficial del Estado” para recabar de los sujetos que actúan en el mercado gasista cuanta información requiera para efectuar la supervisión.*

Por su parte, la Ley del Sector Eléctrico recoge un apartado 5 del artículo 3 con la siguiente redacción: “*Sin perjuicio de las competencias atribuidas a los diferentes órganos de Defensa de la Competencia, la Comisión Nacional de Energía, además de las funciones que se le atribuyen en el apartado 3 de la disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre del Sector de Hidrocarburos, y con objeto de garantizar la ausencia de discriminación, una auténtica competencia y un funcionamiento eficaz del mercado supervisará:*

*i) el cumplimiento de la normativa y procedimientos relacionados con los cambios de suministrador que se realicen, así como la actividad de la Oficina de Cambios de suministrador (...)*

*A tal efecto, la Comisión Nacional de Energía podrá dictar circulares que deberán ser publicadas en el “Boletín Oficial del Estado” para recabar de los sujetos que actúan en el mercado producción de energía eléctrica cuanta información requiera para efectuar la supervisión.*

Finalmente, se introduce en ambas leyes una disposición adicional quinta por la que “*La Comisión Nacional de Energía en el ejercicio de las funciones de supervisión que tiene encomendadas, remitirá al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio un informe anual analizando el grado de desarrollo de la competencia en el mercado de los hidrocarburos, incluyendo en su caso, propuestas de reforma regulatoria destinadas a reforzar el grado de competencia efectiva en el sector.*” (Similar para el mercado eléctrico).

Cabe señalar, como ya se apreció por esta Comisión en los informes a los anteproyectos de las Leyes 12/2007<sup>11</sup> y 17/2007 que no se han definido suficientemente por ley las

---

<sup>11</sup> “Cabe señalar, en relación con las competencias añadidas por el Anteproyecto de Ley y relativas a funciones de supervisión que no se definen las potestades, ni demás instrumentos jurídicos en que debe concretarse esa supervisión. Ello comporta, por una parte, una insuficiente transposición de la Directiva, ya que, en algunos apartados, el texto propuesto se limita a transcribir, total o parcialmente, los objetos, actuaciones o realidades que la Directiva describe. Por otra parte, puede comportar una insuficiencia desde el punto de vista de la asignación de funciones a la CNE, que no podría ser resuelta mediante instrumentos normativos de rango inferior (normas reglamentarias), dado que una actuación supervisora eficaz hace necesaria la asignación de potestades que sólo mediante norma con rango legal pueden ser asignadas, así



potestades, ni demás instrumentos jurídicos en que debe concretarse esa supervisión de la CNE con la precisión necesaria para asegurar una actuación supervisora eficaz.

Por el momento, la función de supervisión de la CNE de la labor de la oficina y de los procedimientos de cambio de suministrador se concreta en la normativa, si bien de forma dispersa, en los siguientes aspectos:

- Remisión a la CNE de Memoria anual por parte de la Oficina: En este sentido es función de la Oficina elaborar y remitir con carácter anual una Memoria de Actividades al MITyC, a la CNE y a las Comunidades Autónomas (art. 3.m propuesta de Real Decreto y art. 47.bis LSE y 83.bis LSH).
- Remisión a la CNE (además de al Ministerio) a partir del 1 de enero de 2009 de información provisional con carácter mensual y definitiva con carácter trimestral sobre los cambios de suministrador que se han realizado en el periodo, en el que se incluirá el detalle de las solicitudes de cambio que se han enviado, las que han sido aceptadas, las rechazadas, las pendientes de respuesta, las pendientes de activación, las solicitudes anuladas, las activadas y los impagos producidos (Orden ITC/1857/2008 de 26 de junio, D.A. 7ª).
- Potestad de solicitud de información por medio de Circulares cuyo incumplimiento es sancionable (art.3, punto 4LSH y 3 apartado 5 LSE).
- La incoación de expedientes sancionadores contra los accionistas de la Oficina en caso de incumplimiento de las normas sobre su composición accionarial<sup>12</sup>.

---

como la configuración de otros instrumentos jurídicos (procedimiento y momento de intervención, definición de la forma de corrección o, en su caso, anulación de las actuaciones supervisadas) que también habrían que configurarse mediante norma de rango legal, salvo que ya tuvieran cabida en las funciones actualmente asignadas a la CNE.” Informe 20/2006 de la CNE al Anteproyecto de Ley para la modificación de la Ley del Sector de Hidrocarburos.

<sup>12</sup> Conforme al artículo 60 a) 6. de la LSE se considera infracción muy grave “(..)el incumplimiento de las limitaciones que se establezcan en cuanto a la participación en el accionariado de (...)la Oficina de Cambios de Suministrador. En estos casos responderán (..) quienes asuman el exceso de participación en el capital o en los derechos de voto”. Por el contrario conforme a la letra t) del artículo 110 LH se considera sólo infracción grave “el incumplimiento de las limitaciones establecidas en cuanto a la participación en el accionariado de la Oficina Gestora de Cambios de Suministrador, siendo responsables las personas físicas o jurídicas que resulten titulares de los valores

- El artículo 6 de de la Propuesta de Real Decreto atribuye a la CNE la resolución de discrepancias existentes entre la Oficina de cambio de suministrador y los distribuidores y comercializadores sobre la clase o contenido de la información que ha de suministrarse por estos a aquélla.

Esta Comisión estima al respecto, que esta previsión resulta incompleta y que la CNE debería resolver también las cuestiones sobre la clase o contenido de la información que han de intercambiarse entre sí distribuidores y comercializadores, todo ello sin perjuicio de las competencias que en su caso pudieran corresponder a las Comunidades Autónomas. En todo caso, y con el fin de homogeneizar todo el régimen de interposición y resolución de conflictos por parte de la CNE, y en atención a lo establecido en la Disposición Adicional quinta del Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, se propone incluir un segundo párrafo al artículo 6, en los siguientes términos: “El plazo para interponer la reclamación ante la CNE será de un mes. El plazo para resolver y notificar será de tres meses, transcurrido el cual se entenderán desestimadas

- La propuesta de modificación de la regulación en el ámbito de la función genérica de supervisión del mercado y propuesta de cambio regulatorio. (Art. 3. 4LSH y 3.5 LSE y Disposición Adicional Quinta de las Leyes 12/2007 y 17/2007).

A su vez, esta función de supervisión de la CNE se completa con las funciones genéricas de inspección<sup>13</sup> y de incoación de los correspondientes procedimientos

---

<sup>13</sup> La Ley de Hidrocarburos, disposición adicional undécima.Tercero. apartado 1, punto 8 permite a la CNE “Inspeccionar a petición de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas competentes, o de oficio, por la Comisión Nacional de Energía, (...) las condiciones económicas y actuaciones de los sujetos en cuanto puedan afectar a la aplicación de las tarifas, precios y criterios de remuneración de las actividades energéticas, la correcta facturación y condiciones de venta de las empresas distribuidoras y comercializadoras a consumidores y clientes cualificados, la continuidad del suministro de energía eléctrica, la calidad del servicio, así como la efectiva separación de estas actividades cuando sea exigida”.

sancionadores<sup>14</sup> atribuidas a la CNE en las Leyes, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>14</sup> A título meramente informativo, por su relación con el contenido del presente informe a continuación se enuncia el régimen sancionador que el ordenamiento jurídico articula en relación con los incumplimientos de los procedimientos de cambio de suministrador:

i. Infracciones muy graves:

El artículo 109 de la Ley del Sector Hidrocarburos califica como infracción muy grave:

*“g) el incumplimiento de las instrucciones impartidas por la administración competente, incluida la CNE (...). En el ámbito de sus funciones, cuando resulte perjuicio relevante para el funcionamiento del sistema.”* (Reflejada en los mismos términos en el artículo 60 a) 8 de la Ley del Sector Eléctrico).

Además la letra j) del artículo 109 de la LSH califica como muy grave *“el incumpliendo reiterado de cuantas obligaciones de remisión de información se deriven de la aplicación de la normativa vigente o resulten del previo requerimiento por parte de la administración incluida la CNE, o del Gestor Técnico del Sistema.”* Su correlativo en el artículo 60 de la Ley del Sector eléctrico prevé como muy grave *“9. El incumplimiento reiterado de las obligaciones de información establecidas en el párrafo primero apartado 5 del artículo 61.”*

ii. Infracciones Graves

El artículo 110 de la Ley de Hidrocarburos y su correlativo 61 de la Ley del Sector Eléctrico califican como infracción grave *“d) El incumplimiento de las instrucciones impartidas por la Administración competente incluida la CNE (aludida expresamente solo en la LH)... cuando no resulte perjuicio relevante para el funcionamiento del sistema.”*

Asimismo el artículo 110, f) LH y correlativo 61. a) 5 LSE califican de infracción grave *“El incumplimiento de cuantas obligaciones de remisión de información se deriven de la aplicación de la normativa vigente o resulte del previo requerimiento por parte de la administración, incluida la CNE (...) en el ámbito de sus funciones. Asimismo se considerará infracción grave el incumplimiento por parte de los sujetos del sistema de sus obligaciones de información y comunicación a otros sujetos del sistema. También se considerará infracción grave la no remisión de la información en la forma y plazo que resulte exigible.”*

Específicamente el apartado 14 del artículo 61 LSE describe como infracción grave *“el incumplimiento por parte de los distribuidores o comercializadores de la obligación de permitir el acceso, de mantener una base de datos de todos los puntos de suministro conectados a sus redes y a las redes de transporte de su zona, así como de dotarse de los sistemas informáticos necesarios que permitan la consulta de los datos del registro de puntos de suministro y la recepción y validación informática de solicitudes y comunicaciones con los consumidores y comercializadores de energía”*

El apartado 15 sanciona *el incumplimiento reiterado e injustificado de los plazos establecidos para las comunicaciones con los comercializadores y clientes y para llevar a cabo el cambio de suministrador.*

Por su parte el artículo 43.5 del Real Decreto 1434/2002 dispone que el incumplimiento de los apartados 3 y 4 (obligación de las empresas distribuidoras y comercializadoras de gas de dotarse de los sistemas informáticos necesarios para el acceso a las bases de datos y los procedimientos de intercambio de información para el cambio (incluidos el acceso telemático en determinados casos), así como el

## 4.2 Propuesta de atribución de Nuevas Funciones a la CNE

A juicio de esta Comisión las citadas herramientas de supervisión podrían desarrollarse y recoger además:

- El informe previo de la CNE, en el caso de procedimientos elaborados por la Oficina o modificaciones de los mismos, antes de ser sometidos a la aprobación del Ministerio.
- El derecho de acceso por parte de la CNE, sea vía requerimiento de información o vía Circular, a toda la información necesaria para asegurar el cumplimiento de sus funciones de supervisión, incluyendo la información declarada comercialmente sensible. Es de vital importancia a juicio de esta CNE que se habilite de manera expresa y amplia a este organismo en el presente Real Decreto para pedir toda

---

incumplimiento reiterado e injustificado de los plazos para llevar el cambio de suministrador, tendrá la consideración de infracción grave.

### iii. Infracciones Leves

El incumplimiento injustificado de los plazos establecidos para las comunicaciones con los comercializadores y clientes y para llevar a cabo el cambio de suministrador es una infracción leve (art. 62 LSE). Esta competencia figura recogida específicamente en la LSE pero no en la Ley de Hidrocarburos, por lo que convendría recogerse esta obligación reglamentariamente para el gas si se pretende que estos incumplimientos no reiterados sean sancionables (si bien también podrían considerarse incluidos en el artículo 111 LSH).

Por último, serán infracciones leves las infracciones de preceptos comprendidos en la Ley del Sector Eléctrico y en la Ley del Sector de Hidrocarburos y en sus normas de desarrollo que no constituyan otro tipo de infracción. (art. 111 LSH y art. 62 LSE).

Para finalizar con el régimen sancionador cabe añadir que el artículo 4 del Real Decreto 1068/2007, de 27 de julio, por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector del gas natural dispone en su último párrafo que “La *Oficina de Cambios de Suministrador comunicará los incumplimientos de lo establecido en la presente disposición a la Comisión Nacional de la Energía a los efectos oportunos*”, habiendo establecido previamente en su apartado 1 la obligación de las empresas distribuidoras de facilitar un listado de las comercializadoras y en el apartado 2 la imposibilidad de realizar prácticas de recuperación de clientes en el plazo de 1 año, constituyendo las mismas infracción administrativa.

aquella información, mediante requerimientos concretos e individuales dirigidos a las empresas o a la Oficina, para permitirle realizar una supervisión efectiva de los cambios de suministrador, sin necesidad de que deba hacerse mediante la aprobación de Circulares.

- La obligación de remisión periódica de información a la CNE sobre la actividad de la Oficina y de las incidencias suscitadas entre operadores en términos distintos de los enunciados en el artículo 3, letra e) de la propuesta de Real Decreto si se estima necesario.

En este sentido sería conveniente obtener de la Oficina, al menos, la remisión periódica de información ya elaborada con los datos recogidos en la letra e) del artículo 3 desglosada por operador y por comercializador con sus causas de rechazo y tiempo medio de tramitación.

- El derecho de la CNE a obtener de la Oficina información desagregada por operador o con el grado de desagregación que en cada caso considere necesaria, incluyendo, por ejemplo, la posibilidad de exigir datos sobre ofertas duales.
- El artículo 6 de de la Propuesta de Real Decreto que atribuye a la CNE la resolución de discrepancias existentes entre la oficina de cambio de suministrador y los distribuidores y comercializadores sobre la clase o contenido de la información que ha de suministrarse por estos a aquélla, debe incluir también la resolución por la CNE de las cuestiones sobre la clase o contenido de la información que han de intercambiarse entre sí distribuidores y comercializadores.
- El control por la CNE de los siguientes aspectos de la actividad de la Oficina:
  - Tramitación de quejas planteadas a la oficina (Art. 4 propuesta RD).
  - Comunicación de todos los incumplimientos de procedimientos a la CNE.
  - Control de los intercambios de información entre los distintos agentes.
- La supervisión del derecho a una representación mínima a los nuevos entrantes en gas. (Sólo esta regulado en el artículo Art. 47.bis LSE para electricidad

atribuyéndose al Gobierno su garantía, si bien entendemos, corresponde a la CNE exigir su cumplimiento mediante la incoación en su caso de los oportunos procedimientos sancionadores). En la propuesta de Real Decreto el Secretario General de Energía autorizará o denegará la propuesta que, sobre la participación correspondiente a cada nueva empresa, se presente por la Oficina de Cambio de suministrador.

- La remisión por la CNE a la Oficina de los datos sobre los que se efectúan los cálculos de las cuotas de participación de la Oficina, debiendo regularse también las fuentes de información y de los criterios que deban utilizarse.
- La eventual participación de la CNE en el gobierno de la Sociedad y el control de elementos de gobierno corporativo de la oficina (incluido el cumplimiento de su código de conducta). Sin embargo, dicha participación de la CNE en el Consejo de Administración, no está prevista en las Leyes 12/2007 ni 17/2007, por lo que resultaría discutible su articulación en vía reglamentaria.

Por el momento únicamente parece existir un cauce de participación informal en grupos de trabajo ad hoc de elaboración de los procedimientos.

En este sentido, podría resultar oportuno examinar fórmulas que permitan que la función de supervisión de la actividad de la Oficina, atribuida a la CNE, incluya un seguimiento y control del gobierno corporativo de aquélla. Si bien la naturaleza jurídica es ciertamente distinta, tales fórmulas podrían inspirarse, acaso, en las que rigen el gobierno de la Corporación de Reservas Estratégicas (CORES), que –como es sabido– prevén la participación directa en aquél de representantes de las Administraciones Públicas, o en el modelo seguido en materia de portabilidad en telecomunicaciones, donde (inicialmente) la mera presencia de la CMT en la secretaría de la asociación de operadores de telecomunicaciones constituida a tal fin ha facilitado la consecución de acuerdos y la pronta resolución de conflictos entre los operadores e impedía en origen la aparición de prácticas discriminatorias.

## VI. CONCLUSIONES

La Comisión Nacional de Energía realiza un conjunto de consideraciones previas en las que se pone de manifiesto la necesidad de proceder a una modificación de la regulación legal de la Oficina para ampliar su objeto social y modificar su estructura y modo de nombramiento de sus miembros, todo ello con la finalidad de incrementar su efectividad para el cumplimiento de los fines que tiene asignados. Igualmente, la CNE considera que deben desarrollarse con mayor precisión las funciones de supervisión que la ley le atribuye a esta Comisión en relación con la Oficina de Cambios de Suministrador.

Esta Comisión entiende que si no se siguen las recomendaciones efectuadas en el presente informe, la Oficina de Cambios de Suministrador no cumplirá la misión que le ha sido encomendada por Ley.

**Consideración previa-** La creación de la Oficina de Cambios de Suministrador, OCSUM, de acuerdo con la propuesta de R.D. citado en la referencia, será el organismo responsable de la supervisión de los cambios de suministrador conforme a los principios de transparencia, objetividad e independencia, en los términos que reglamentariamente se establezcan. El Gobierno podrá encomendar a la Oficina de Cambios de Suministrador funciones de gestión directa de los cambios de suministrador en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

Es decir, se plantea la creación de un organismo al que se dota de una función regulada a desarrollar bajo los principios de autorregulación, autosupervisión y financiación propia de las actividades que se desarrollan en las distintas fases del proceso de cambio de suministrador y que afecta a una de las partes intervinientes, las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad y de gas.

Bajo estas premisas, cabe preguntarse ¿Qué puede aportar este organismo a la regulación, a facilitar la función del Regulador, en especial para la supervisión de los mercados minoristas (entre sus actividades, interviene el proceso de cambio de suministrador) y a la defensa de los intereses de los propios consumidores?.

Algunas consideraciones para materializar la respuesta a esta cuestión:

### **En relación a la regulación y la Regulador**

- Gestión eficaz de la información que detecte los aspectos esenciales del proceso de cambio, carencias del procedimiento de cambio y aporte de información, en su caso, sobre irregularidades en las actuaciones de los agentes., y a la disponibilidad de esta información para el regulador, con los contenidos, formatos y periodicidad que este demande.

### **En relación a los consumidores**

- Disposición de información que pueda ser utilizada por un consumidor o colectivo de consumidores para la defensa de sus intereses, y también en casos de reclamación o sometimiento a un arbitraje que les involucre con suministradores.
- La disposición de una estructura o plataforma de información que con la mayor amplitud proporcione cobertura a las necesidades de información y asesoramiento del consumidor relacionadas con el proceso de cambio de suministrador (que es el objeto de la Oficina).

Dicho Centro, debe ofrecer información gratuita al consumidor sobre, entre otros contenidos:

- ✓ Procedimiento de cambio
- ✓ Requisitos e información para el cambio
- ✓ Plazos y consecuencia del cambio
- ✓ Relación de comercializadores especificando los Comercializadores de
- ✓ último recurso.
- ✓ Procedimiento de quejas y compensaciones

Además, tanto el sistema de información como el contenido de la información deberían estar automatizados y susceptibles de ser inspeccionados por la CNE, y en su caso la Institución que se determine.



- Respecto a otros contenidos de información relativa a las ofertas de los potenciales suministradores, **no se considera apropiado** que puedan ser proporcionados por la OCSUM, en la medida que esta actividad escapa a la finalidad de la Oficina: Supervisar y en su caso gestionar el proceso de cambio (requisitos, información y plazos), y difícilmente podría ser realizada con la necesaria independencia y neutralidad dado que los responsables de su gestión no estarían desafectados de los intereses de los accionistas de la Oficina, las empresas suministradoras.

Sin embargo, de acuerdo con la Ley que crea esta Oficina, le confiere una naturaleza de Sociedad Anónima, objeto social, estructura de propiedad y financiación, todas ellas características que restringen al máximo su efecto en la regulación, y una contribución positiva al ejercicio de la función del regulador, y desde luego escasa por no decir nula contribución a la defensa de los intereses del consumidor.

**Pudiéndose concluir, que al margen de que pueda constituir un instrumento eficaz para facilitar la gestión del proceso de cambio de suministrador a las empresas comercializadoras y distribuidoras de electricidad y de gas natural (objetivo meramente sectorial y empresarial), la OCSUM, en su actual formulación, no supone una aportación positiva a los intereses que la regulación se plantea para esta fase del suministro.**

**Conclusión primera-** En lo relativo al límite del 20 % del capital social por grupos de sociedades, esta Comisión considera más correcto interpretar que dicha limitación únicamente alcanza a la participación total de cada grupo en el accionariado de la sociedad, y no a las cuotas por sectores de actividad. Ello por diferentes motivos. En primer lugar, tratándose de una norma restrictiva de derechos, como es la que establece una limitación en la participación de una sociedad, debe optarse por la interpretación que resulte menos prohibitiva.

En segundo lugar, para el caso que se estimara más correcta la doble limitación a la participación de los grupos, el límite del 20% para cada grupo de sociedades se habría de aplicar dentro de la cuota de cada grupo de sujetos, es decir, dentro del 15% de

distribuidores de gas natural, dentro del 15 % de distribuidores de energía eléctrica, dentro del 35% de comercializadores de energía eléctrica, y dentro del 35 % correspondiente a los comercializadores de gas. Esta interpretación podría dar como resultado una gran fragmentación en la composición de la sociedad, que no parece sea el fin perseguido por el legislador.

Por todo ello, y en la medida que la propuesta de Real Decreto se limita a reproducir las previsiones de la Ley, y a la vista de las distintas interpretaciones que pueden extraerse y las distintas consecuencias que se derivarían de las mismas, se estima conveniente aprovechar la oportunidad del presente Real Decreto para aclarar tales extremos.

**Conclusión segunda.-** La Oficina debe tener acceso a toda la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones en los amplios términos en que se expresa la Exposición de Motivos, sin las limitaciones que se recogen en la actualidad en el articulado.

A juicio de la CNE la Oficina debe poder solicitar cuanta información sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones. En todo caso habrá de poder solicitar la que le requiera la CNE y con el nivel de detalle exigido por ésta. En línea con lo anterior debería regularse la facultad de la Oficina de pedir al comercializador de energía eléctrica toda la documentación que precise para asegurar la adecuada aplicación de los procedimientos establecidos para el cambio de suministrador de electricidad (de manera equivalente a la Orden ITC/2309/2007 para gas).

Asimismo esta misma facultad debería regularse para los distribuidores de gas y de electricidad, puesto que el control parece limitarse en la actualidad a la actividad del comercializador.

**Conclusión tercera.-** En cuanto a la función de elaboración de informes, en lo que se refiere a los informes periódicos, se considera oportuna la remisión periódica a la CNE de toda la información contenida en el artículo 3 e) y no solamente de la contenida en el

primer inciso de dicho apartado. Asimismo la CNE debe poder solicitar a la oficina informes, específicos y periódicos, sobre los procesos de cambio de suministrador con cierto grado de elaboración de los datos y con el desglose que sea preciso para supervisar la actividad de la oficina y los procedimientos de cambio de suministrador.

Por último, es importante que se eliminen los límites a la información que puede ser solicitada a las empresas en los términos destacados en la conclusión primera al menos en lo que a la realización de informes específicos se refiere, dado que esta limitación se traslada luego al contenido del Informe elaborado por la Oficina limitando el ejercicio efectivo de su función de supervisión.

**Conclusión cuarta.-** Los comercializadores deben poder tener acceso a la información contenida en la base de datos de puntos de suministro solicitándola directamente al distribuidor de la zona y/o, tal y como está regulado en la propuesta de Real Decreto, solicitándola a la Oficina de Cambios de Suministrador, resultando adecuada a juicio de la Comisión esta doble posibilidad, puesto que contribuye a reducir el incentivo del distribuidor a obstaculizar el acceso a los datos. Dicha previsión requiere, no obstante, articular un acceso permanentemente actualizado de la Oficina al contenido de las bases de datos de punto de suministro, debiendo asegurarse en todo caso la gratuidad en esta forma de cesión de la información.

**Conclusión quinta.-** Debe ampliarse la función de denuncia de la Oficina (regulada en la actualidad en los apartados r y o del artículo 3), extendiéndola a la obligación de comunicar la imposibilidad o dificultad de acceso a la información necesaria para el desarrollo de su actividad y la denuncia a las autoridades competentes de todos los incumplimientos de procedimientos y plazos de que tenga conocimiento.

**Conclusión sexta.-** Existen determinados aspectos todavía pendientes de desarrollo reglamentario en relación con las funciones de la Oficina. Así por ejemplo, no se ha desarrollado totalmente la información que los distribuidores y comercializadores deben

remitir a la Oficina y viceversa y la que deben remitirse entre sí, así como su formato de intercambio. La Comisión estima, por ejemplo, que el comercializador en sus comunicaciones debería incluir datos sobre los tipos de oferta, incluyendo ofertas duales en la información que suministre a la Oficina y sobre los clientes que manteniendo un mismo comercializador cambian de oferta.

**Conclusión séptima.-** La propuesta de Real Decreto permite a la Oficina solicitar al comercializador (de gas) toda la documentación relativa al proceso de cambio de suministrador (Art. 3.p). Igualmente está habilitada para verificar que el comercializador ha recabado adecuadamente el consentimiento del cliente para el cambio de suministrador, pudiendo crear o desarrollar la Oficina el sistema o sistemas de verificación al efecto. De la misma manera que se desarrolla un cierto control de la actividad del comercializador por parte de la Oficina, cabría plantearse la posibilidad de articular también mecanismos de control de la actividad de los distribuidores en relación con la correcta aplicación de los procedimientos de cambio de suministrador y su atribución a la Oficina u a otro organismo competente.

En este sentido, la CNE entiende que corresponden a la OCSum, con carácter general, funciones de supervisión y de estandarización de las comunicaciones, pero no la gestión centralizada de las mismas ni de registro formal de los cambios.

Por último, sería conveniente aclarar y abordar normativamente las posibilidades de contratación telefónica o por medios electrónicos de los servicios de suministro de gas y electricidad y la ausencia o no de la necesidad de consentimiento por escrito, pues en este ámbito existen ahora interpretaciones diversas dentro del sector de gas natural, y con respecto al sector eléctrico.

**Conclusión octava.-** Se recomienda la observación de un estricto código de conducta de separación de actividades para garantizar una gestión transparente y no discriminatoria hacia los intereses de los consumidores, en la medida que en el Consejo de Administración de la Oficina de Cambio de Suministrador confluyen representantes de las

actividades de distribución y comercialización. Podría no obstante dispensarse de esta obligación a las Distribuidoras de la Disposición Transitoria Undécima de la Ley 54/1997, de conformidad con los comentarios realizados en el presente informe.

**Conclusión novena.-** Se propone que la Oficina de Cambio Suministrador, considere en su estructura el funcionamiento de un “Centro de información sobre el cambio de suministrador”. Este centro deberá ofrecer información gratuita al consumidor sobre, al menos, los siguientes aspectos.

- Procedimiento de cambio
- Requisitos e información para el cambio
- Plazos y efecto del cambio
- Relación de comercializadores, en su caso de último recurso

Además, para este sistema de información, el registro de sus contenidos y perfiles de demanda y de prestación de los servicios deberían estar automatizados y susceptible de ser auditados y supervisados por la CNE.

Asimismo este mismo centro de información podría poner a disposición de los clientes información actualizada en su página web de las ofertas comerciales de los comercializadores para los distintos colectivos de consumidores (con especial atención a los consumidores domésticos), en términos de productos, servicios y precios, de manera que los consumidores pudieran buscar y comparar los precios de los distintos comercializadores.

**Conclusión décima.-** La CNE deberá supervisar el cumplimiento de la normativa y de los procedimientos que se establezcan relacionados con los cambios de suministrador, así como la actividad de la Oficina. Esta labor de supervisión si bien no se ha desarrollado suficientemente por Ley a juicio de esta Comisión, se completa con otras funciones atribuidas genéricamente a la CNE y concretamente con la función inspectora y la incoación de expedientes sancionadores por incumplimiento de requerimientos de información o de la normativa, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades

Autónomas. Asimismo puede concretarse en propuestas de reforma regulatoria destinadas a reforzar el grado de competencia efectiva en el sector. (Art. 3.4 y DA5ª Ley 12/2007 Art. 3.5 y DA5ª Ley 17/2007 y Propuesta de Real Decreto art.10).

Sin perjuicio de las funciones atribuidas en la actualidad en la CNE, de las cuales el Real Decreto únicamente se refiere a la remisión de la memoria anual sobre la actividad de la oficina (art. 3.m), y la función de resolución de discrepancias existentes entre la oficina de cambio de suministrador y los distribuidores y comercializadores sobre la clase o contenido de la información que ha de suministrarse por éstos a aquella, esta Comisión considera que las herramientas de supervisión podrían desarrollarse más y recoger en particular:

- El informe previo de la CNE, en el caso de procedimientos elaborados por la Oficina o modificaciones de los mismos, antes de ser sometidos a la aprobación del Ministerio, modificando en consecuencia el apartado c del artículo 3 de la propuesta de Real Decreto.
- El derecho de acceso por parte de la CNE, sea vía requerimiento de información o vía Circular, a toda la información necesaria para asegurar el cumplimiento de sus funciones de supervisión, incluyendo la información declarada comercialmente sensible.
- La obligación de remisión periódica de información a la CNE sobre la actividad de la oficina y de las incidencias suscitadas entre operadores en términos distintos de los enunciados en el artículo 3, punto e. de la propuesta de Real Decreto si se estima necesario.

En este sentido sería conveniente obtener de la Oficina, al menos, la remisión periódica de información ya elaborada con los datos recogidos en la letra e) del artículo 3 desglosada por operador y por comercializador con sus causas de rechazo y tiempo medio de tramitación.

- El derecho de la CNE a obtener de la Oficina información desagregada por operador o con el grado de desagregación que en cada caso considere necesaria, incluyendo, por ejemplo, la posibilidad de exigir datos sobre ofertas duales.

- El artículo 6 de de la Propuesta de Real Decreto que atribuye a la CNE la resolución de discrepancias existentes entre la oficina de cambio de suministrador y los distribuidores y comercializadores sobre la clase o contenido de la información que ha de suministrarse por estos a aquélla, debe incluir también la resolución por la CNE de las cuestiones sobre la clase o contenido de la información que han de intercambiarse entre sí distribuidores y comercializadores
- El control por la CNE de los siguientes aspectos de la actividad de la Oficina
  - Correcta tramitación de quejas planteadas a la oficina (art. 4 propuesta RD).
  - Correcta comunicación de todos los incumplimientos de procedimientos a la CNE.
  - Control de los intercambios de información entre los distintos agentes.
- La supervisión del derecho a una representación mínima a los nuevos entrantes en gas. En este sentido, sería conveniente regular mediante Ley el derecho a una representación mínima a los nuevos entrantes en gas. (Por el momento sólo esta regulado en el artículo Art. 47.bis LSE para electricidad atribuyéndose al Gobierno su garantía). En la propuesta de Real Decreto el Secretario General de energía autorizará o denegará la propuesta que, sobre la participación correspondiente a cada nueva empresa, se presente por la Oficina de Cambio de suministrador aplicándose tanto a gas como a electricidad lo que se considera correcto. Entendemos que corresponde a la CNE exigir su cumplimiento mediante la incoación en su caso de los oportunos procedimientos sancionadores, lo cual puede resultar complicado si no se establece la obligación mediante instrumento de rango legal.
- Sería conveniente regular la remisión por la CNE a la Oficina de los datos sobre los que se efectúan los cálculos de las cuotas de participación de la Oficina, debiendo especificarse tanto las fuentes de información como los criterios de cálculo que deban utilizarse.

**Conclusión undécima.-** Al margen del control del consentimiento otorgado al comercializador que sí que se regula, no existe un procedimiento para la elevación de quejas por parte de los operadores en relación con la tramitación de los procedimientos de cambio de suministrador ni de resolución de incidencias en su tramitación. Únicamente existe un control estadístico a posteriori por la Oficina y la posibilidad de incoación de procedimientos sancionadores, en su caso, por la autoridad competente: CNE o Comunidades Autónomas.

Cabe destacar en este sentido que la regulación de las quejas contenida en el Real Decreto se refiere al control de la actividad de la propia Oficina pero no de la actuación de los operadores responsables del cambio de suministrador. Esta regulación no está exenta de lógica dado que al tratarse de una entidad de derecho privado no resulta adecuado invertir a la oficina de funciones de resolución de incidencias entre operadores.

En consecuencia, cabría plantearse la necesidad y utilidad de articular por Ley un procedimiento de resolución de incidencias con objeto de agilizar la tramitación de los cambios de suministrador y su atribución a un órgano competente.

**Conclusión duodécima -** Por último, en el marco de la función atribuida a la CNE de supervisión del cumplimiento de la normativa y de los procedimientos relacionados con los cambios de suministrador que se realicen, cabe advertir que se encuentran pendientes de desarrollo y adaptación al nuevo marco normativo los procedimientos de cambio de suministrador.

En la actualidad estos procedimientos están recogidos fundamentalmente en los Reales Decretos 1434/2002 y 1435/2002 de 27 de diciembre. Los aspectos no contenidos en los mismos se han venido aplicando de común acuerdo por los operadores del sector pero no han recibido la aprobación ministerial necesaria para hacerlos legalmente exigibles.

Existen diferencias en el régimen de obligaciones de remisión de información de las bases de datos de clientes por parte de las distribuidoras en el sector de electricidad (más exigentes) y gas natural que convendría tratar de manera homogénea.



Los procedimientos existentes de cambio de suministrador deben ser adaptados tanto a las nuevas leyes como a la “Propuesta de armonización del Consejo de Reguladores del MIBEL” aprobada el 1 de octubre de 2008, teniendo en cuenta, además, que aquéllos aspectos de los procedimientos que quieran considerarse sancionables han de recogerse, al menos, en un instrumento con rango reglamentario. En la actualidad son sancionables los incumplimientos de los procedimientos contenidos en normas de rango legal y reglamentario pero no aquéllos aspectos que no han sido aprobados formalmente por el Ministerio.