



Comisión
Nacional
de Energía

Comisión Nacional de Energía
Salida
Nº. 201000031498 22/12/2010 16:52:45

La Secretaría del Consejo de Administración



De conformidad con su solicitud, con entrada en el Registro de la Comisión Nacional de Energía el 3 de noviembre de 2010, y en el marco de la función de supervisión de la CNE sobre la actividad de OCSUM y los procesos de cambio de suministrador, de acuerdo con los artículos 3.5.i) de la Ley 54/1997 y 3.4.i) de la Ley 34/1998, y el artículo 11 del Real Decreto 1011/2009, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión de fecha 22 de diciembre de 2010, ha acordado remitirle el ***“Informe sobre la propuesta de OCSUM de «Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador»”***.

Madrid, a 22 de diciembre de 2010

Marina Serrano González.

Anexo.

Oficina de Cambios de Suministrador, S.A. (OCSUM)
C/ Bahía de Pollensa, 5 - 1ª planta
28042 MADRID

DRC- 19/2009



Comisión
Nacional
de Energía

INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE OCSUM DE “PRINCIPIOS GENERALES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CAMBIO DE SUMINISTRADOR”

22 de diciembre de 2010

h

ÍNDICE

1	RESUMEN Y CONCLUSIONES	3
1.1	Objeto	3
1.2	Conclusiones	3
2	CONSIDERACIONES DETALLADAS SOBRE LA “PROPUESTA DE PRINCIPIOS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS DE CAMBIO DE SUMINISTRADOR” PRESENTADA POR OCSUM	6
2.1	Consideraciones previas.....	6
2.2	Consideraciones sobre el contenido de los principios generales de procedimientos de cambio de suministrador propuestos.....	8
2.2.1	Principio 2: el comercializador entrante actúa como interlocutor único del consumidor y es el único responsable de custodiar la documentación relativa a la conformidad del cliente.	9
2.2.2	Principio 3: el proceso de cambio de comercializador debe ser lo más rápido posible en todas sus dimensiones	10
2.2.3	Principio 5: el distribuidor debe ser neutral con respecto al cambio, no pudiendo rechazar o retrasar ningún cambio más allá de unas causas claramente tasadas.	12
2.2.4	Principio 6: las comunicaciones entre los agentes involucrados en el proceso de cambio deben realizarse electrónicamente, mediante un formato homogéneo. ...	13
2.2.5	Principio 8: las responsabilidades de los agentes involucrados en el cambio deben identificarse claramente en la normativa.....	14
2.2.6	Principio 11: La existencia de deudas pendientes no puede ser un impedimento para el cambio, pero es imprescindible fomentar la transparencia y la publicidad de los impagos pendientes para todos los comercializadores	15
2.2.7	Principio 12: los procedimientos previstos deben garantizar la continuidad del suministro en el caso de falta de contrato en vigor del consumidor con un comercializador.....	16
2.3	Otras consideraciones formales.....	18

INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE OCSUM DE “PRINCIPIOS GENERALES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CAMBIO DE SUMINISTRADOR”

Con fecha 3 de noviembre de 2010 ha tenido entrada en el registro administrativo de la Comisión Nacional de Energía (CNE) escrito de la Oficina de Cambios de Suministrador (OCSUM) en el cual se adjunta el documento “Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador” (en adelante, la “Propuesta”).

El Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del 22 de diciembre de 2010 ha acordado emitir el siguiente:

INFORME

1 RESUMEN Y CONCLUSIONES

1.1 Objeto

El presente informe tiene por objeto realizar una valoración de la citada Propuesta, en el marco de la función de supervisión de la CNE sobre la actividad de OCSUM y los procesos de cambio de suministrador, de acuerdo con los artículos 3.5.i) de la Ley 54/1997 y 3.4.i) de la Ley 34/1998, y el artículo 11 del Real Decreto 1011/2009.

1.2 Conclusiones

Sobre la base del análisis que se expone a continuación esta Comisión concluye lo siguiente:

Primero. Se aprueba la “Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador” para su consideración en el contexto de futuras revisiones y mejoras de la normativa sobre el cambio de suministrador, así como en los procesos operativos relacionados, y se da traslado de la misma a la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Segundo. Se consideran adecuados el planteamiento general y los principios identificados en la Propuesta, puesto que se desarrollan a partir de unos principios básicos de eficiencia y promoción de la competencia aceptados por esta Comisión y por los demás reguladores europeos, y tienen en cuenta las medidas de protección del consumidor contenidas en las Directivas comunitarias de gas y electricidad de 2009. Asimismo, se trata de un documento que ha obtenido un grado elevado de consenso en su elaboración entre las empresas distribuidoras y comercializadoras, tanto de gas como de electricidad, y que contribuye al objetivo de homogeneizar la normativa y los procesos

de cambios de suministrador en los dos sectores, respetando las diferencias técnicas que puedan existir entre ambos,

Tercero. No obstante, desde una perspectiva regulatoria, se considera necesario realizar los siguientes comentarios en relación con la descripción de algunos de los principios incluidos en la Propuesta:

- El principio según el cual el comercializador entrante actúa como interlocutor único del consumidor debe afirmarse con más contundencia. Asimismo, se debe requerir que las actuaciones en campo¹ que surgen del contacto entre distribuidor y consumidor sean claramente identificadas en la regulación y que se mejoren las comunicaciones entre comercializador, distribuidor y consumidor, de forma que el principio de interlocutor único no quede vaciado de contenido.
- Respecto a la necesidad de celeridad del procedimiento de cambio de suministrador cabe añadir que: (i) las causas de retraso con respecto a los plazos reglamentariamente establecidos deben estar adecuadamente tasadas; (ii) este principio es exigible también a los comercializadores, mientras que la normativa en vigor sólo alude a los plazos que deben cumplir los distribuidores. En particular, este principio debería aplicarse también a la presentación de la solicitud de cambio al distribuidor por parte del comercializador, que debería realizarse en el menor tiempo posible desde la fecha de suscripción o confirmación del contrato de suministro por parte del consumidor.
- En el marco de la regulación vigente, y teniendo en cuenta especialmente la exigencia de separación funcional entre distribución y suministro, se considera que la función de validación por parte del distribuidor debe entenderse esencialmente como comprobación de las características técnicas² de un determinado punto de suministro objeto de la solicitud de cambio de suministrador o modificación contractual.
- Con el fin de que tenga pleno cumplimiento el principio según el cual las comunicaciones entre los agentes involucrados en el proceso de cambio se realicen electrónicamente, mediante un formato homogéneo, se subraya la urgencia de que los procesos operativos telemáticos que se han ido consolidando en la práctica, y que ya se utilizan por la mayoría de comercializadores y distribuidores, sean recogidos, una vez actualizados y aprobados por la CNE, en la normativa vigente, de manera similar a lo que ocurre, por ejemplo, con los Procedimientos de Operación del Sistema.
- La definición clara de las funciones y responsabilidades de los distintos agentes que intervienen en los procesos de cambio de suministrador es vital para asegurar

¹ Por actuación en campo se entiende el trabajo que realiza el distribuidor en el lugar físico donde se ubica un determinado punto de suministro.

² Para el sector del gas, estas características incluyen esencialmente los datos del 1 al 12, enumerados en el artículo 43.2 del Real Decreto 1434/2002, modificado por el Real Decreto 1011/2009. Para el sector eléctrico, se trata de los datos del a) al v) del artículo 7.1 del Real Decreto 1435/2002, modificado por el Real Decreto 1011/2009.

el buen funcionamiento de dichos procesos. Deberá asegurarse que esta definición de responsabilidades se plasme en un instrumento normativo que permita el control de su cumplimiento, y, en su caso, la imposición de las correspondientes sanciones.

- En el marco de la regulación vigente, debe entenderse que el comercializador es responsable de verificar la autenticidad de la documentación aportada por el consumidor y de custodiar todos los documentos que acrediten su conformidad al cambio. Dicha obligación no es compartida con el distribuidor, y, por tanto, no puede considerarse como parte de sus funciones. Por su parte, la normativa asigna a OCSUM el papel de verificar ex post que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de suministrador.
- No se considera conveniente que el principio según el cual la existencia de deudas pendientes no puede constituir un impedimento para el cambio de suministrador contenga además la recomendación de que sea “imprescindible fomentar la transparencia y publicidad de los impagos pendientes para todos los comercializadores”. En la medida en que se trata de una afirmación que no precisa el alcance que habría que tener esa transparencia y publicidad, debería matizarse o eliminarse, a los efectos de salvaguardar los derechos y garantías de los consumidores y la protección de sus datos de carácter personal.
- La normativa vigente carece de claridad sobre el procedimiento a aplicar a un consumidor que se encuentre sin contrato en vigor y desee seguir recibiendo el suministro de gas o electricidad. Esta situación podría aconsejar que, en la actualidad, el consumidor fuera proactivo en comunicar su situación, tanto al distribuidor como al comercializador de último recurso. Sin embargo, de cara a la implementación de dicho procedimiento, y en cumplimiento del papel que la normativa asigna al comercializador de último recurso en los casos de ausencia de contrato en vigor, se considera conveniente que sea el distribuidor el agente encargado de informar al comercializador de último recurso sobre la situación del consumidor y su obligación de suministrarle, salvo opinión en contra del propio consumidor. Asimismo sería deseable una mayor precisión normativa en relación con la asignación “por defecto” del comercializador de último recurso para aquellos consumidores con derecho a acogerse a la tarifa de último recurso que se encuentren sin contrato en vigor.

Cuarto. Se requiere a OCSUM que publique el presente informe en su página web (www.ocsum.es) conjuntamente a la “Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador” transmitida a la CNE.

Quinto. Se requiere que, a partir de los principios generales establecidos, OCSUM impulse y priorice: (i) la puesta en marcha del sistema de verificación ex post del consentimiento del consumidor; y (ii) el diagnóstico de la problemática normativa relacionada con el cambio de suministrador y una propuesta inicial de mejoras regulatorias, que se encuentran actualmente en fase de elaboración por parte del Grupo de Trabajo de Mejora de Procedimientos de Cambio de Suministrador.

h

Sexto.- La CNE elaborará un documento de Principios Generales, que tendrá en cuenta la Propuesta de OCSUM, así como las conclusiones alcanzadas en el presente informe, que se someterá a Consulta Pública, con el fin dar la posibilidad, a todos los agentes y, en particular, a los consumidores interesados, de expresar su opinión al respecto. El resultado de la Consulta sería un documento de propuesta que la CNE enviaría al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para su consideración en el contexto de futuras revisiones y mejoras de la regulación sobre el cambio de suministrador.

2 CONSIDERACIONES DETALLADAS SOBRE LA “PROPUESTA DE PRINCIPIOS GENERALES DE PROCEDIMIENTOS DE CAMBIO DE SUMINISTRADOR” PRESENTADA POR OCSUM

2.1 Consideraciones previas

La Propuesta presentada por OCSUM constituye un documento de especial relevancia entre las actividades del Grupo de Trabajo de Mejora de Procedimientos de Cambio de Suministrador³ creado en abril de 2010 en cumplimiento de la función de OCSUM de *proponer a las autoridades competentes la mejora de los procedimientos relativos al cambio de suministrado*, prevista por el artículo 3 c) del Real Decreto 1011/2009⁴.

La Propuesta responde al objetivo de consensuar, entre los agentes involucrados, los principios generales que deben regir los procedimientos de cambio de suministrador que finalmente se establezcan, tanto en su vertiente normativa como en sus aspectos más operativos. En este sentido se trata de un documento básico para el desarrollo de la actividad futura de OCSUM, puesto que las propuestas de mejora de los procedimientos actuales se realizarán tomando como referencia dichos principios.

Se considera que el planteamiento general de la Propuesta es adecuado dado que:

³ El objetivo general de este grupo es el desarrollo de recomendaciones y propuestas de mejora en la normativa sobre procedimientos de cambio de suministrador y verificación del consentimiento otorgado por el consumidor, en los sectores de gas y electricidad, así como el análisis del funcionamiento actual de los procesos de cambio de suministrador. La participación en este grupo está abierta al regulador y a todas las empresas comercializadoras y distribuidoras interesadas. Concretamente, en el grupo de trabajo que elaboró la Propuesta objeto de análisis, participaron además de OCSUM y de la CNE, representantes de las siguientes empresas y grupos empresariales: IBERDROLA, ENDESA, GAS NATURAL FENOSA, HC ENERGÍA, NATURGAS, E.ON ESPAÑA, CENTRICA (recientemente ha cambiado su denominación social a ENERGYA VM), CIDE, UNIÓN FENOSA GAS, MADRILEÑA RED DE GAS, MADRILEÑA SUMINISTRO DE GAS, SHELL ESPAÑA, GRUPO BEL, ENERCO CUELLAR, GRUPO DE ELECTRIFICACIÓN RURAL DE BINEFAR, ESTABANELL I PAHISA.

⁴ En el seno del mismo grupo se ha realizado la actualización de “Los Flujogramas de Procesos y Validaciones de Contratación” para los sectores de gas y electricidad (este documento fue enviado por OCSUM a la CNE el 6 de octubre de 2010) y se encuentra en fase de elaboración el diagnóstico de la problemática normativa relacionada con el cambio de suministrador y una propuesta inicial de mejoras regulatorias. Con anterioridad, en julio de 2010 la CNE aprobó la “Propuesta de Procedimiento Marco de contratación telefónica, electrónica (y telemática) para los mercados de gas natural y electricidad”, que también fue elaborada por el citado grupo de trabajo de OCSUM, en cumplimiento del artículo 3.3 del Real Decreto 104/2010.

- Se desarrolla a partir de unos principios básicos generalmente aceptados por esta Comisión y por los demás reguladores europeos, tales como: promover la competencia, garantizar todos los derechos de los consumidores, minimizar/eliminar las asimetrías injustificadas en los procedimientos que se siguen en el sector eléctrico y en el gasista y fomentar la eficiencia en los procesos operativos.
- Se trata de un documento que ha obtenido un grado elevado de consenso en su elaboración entre las empresas del sector, distribuidoras y comercializadoras, tanto de gas como de electricidad.
- Tiene en cuenta las medidas de protección del consumidor contenidas en las nuevas Directivas europeas de gas y electricidad de 2009, y la Propuesta de 2008 de procedimientos de cambio de suministrador del Consejo de Reguladores del MIBEL, que a su vez hace referencia a diversos trabajos realizados en este ámbito por el Grupo Europeo de Reguladores de Electricidad y Gas (ERGEG).
- Se basa en un enfoque prospectivo, proponiendo directrices para las mejoras de los procedimientos de cambio de suministrador previstos en la normativa vigente de los sectores de gas y electricidad.
- Contribuye al objetivo de homogeneizar la normativa y los procesos de cambios de suministrador en los sectores de electricidad y del gas natural, respetando las diferencias técnicas que puedan existir entre ambos.

La aprobación y publicación de unos principios generales que han de regir los procedimientos de cambio de suministrador constituye una herramienta útil para favorecer el cambio de los consumidores y fomentar la competencia en el mercado minorista.⁵ En este sentido, un estudio publicado recientemente por la Dirección General de Política de Consumidores de la Comisión Europea indica que los países con las tasas de cambio más elevadas son los que tienen las condiciones de cambio más transparentes y se encuentran disponibles, además de en los suministradores, en los organismos reguladores y asociaciones de consumidores.

Por último, cabe destacar las últimas conclusiones del grupo de trabajo internacional sobre diseño de mercados minoristas, presentadas en el III Foro de los Ciudadanos y de la Energía, celebrado en Londres el pasado 10 de octubre de 2010, que, en línea con las Directivas de mercado interior de la energía de 2009, subrayan el papel esencial de los organismos reguladores en el diseño de los mercados minoristas, y en particular en la necesidad de establecer con claridad las funciones y responsabilidades de los agentes del mercado:

⁵ "The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union", publicado el 15 de noviembre de 2010.

“Los aspectos son variados y afectan a acuerdos y compromisos con el cliente, así como a procesos de negocio estandarizados, formatos de intercambio de datos y acuerdos sobre datos entre agentes profesionales del mercado. Las acciones adoptadas permitirán a los clientes cambiar de suministrador en un plazo de tres semanas y facilitarán el cambio transfronterizo de suministrador.”

La publicación de estos principios generales, que orientarán posteriores desarrollos normativos, constituye un primer paso y un marco de referencia en el desarrollo de este diseño.

2.2 Consideraciones sobre el contenido de los principios generales de procedimientos de cambio de suministrador propuestos

En la Propuesta se identifican doce principios generales que se considera deberían regir los procedimientos de cambio de suministrador y se describen brevemente los argumentos que los justifican. Además, se realiza una valoración preliminar de la medida en que dichos principios se estarían cumpliendo bajo la regulación existente en España, sin perjuicio del diagnóstico más exhaustivo que se encuentra en fase de elaboración en el seno del mismo grupo de trabajo de OCSUM.

En el siguiente cuadro se enumeran los principios contenidos en la Propuesta.

Cuadro 1 Resumen de la propuesta de principios generales que deben gobernar los procedimientos de cambio de suministrador

1. El cambio de suministrador debe ser un proceso sencillo para el consumidor.
2. El comercializador entrante actúa como interlocutor único del consumidor y es el único responsable de custodiar la documentación relativa a la conformidad del cliente.
3. El proceso de cambio de comercializador debe ser lo más rápido posible, en todas sus dimensiones.
4. El consumidor no debe soportar coste directo alguno por cambio de suministrador.
5. El distribuidor debe ser neutral con respecto al cambio, no pudiendo rechazar o retrasar ningún cambio más allá de unas causas claramente tasadas.
6. Las comunicaciones entre los agentes involucrados en el proceso de cambio deben realizarse electrónicamente, mediante un formato homogéneo.
7. Los puntos de suministro y la información anexa deben identificarse de manera unívoca.
8. Las responsabilidades de los agentes involucrados en el cambio deben identificarse claramente en la normativa.
9. El ejercicio del derecho de cambio de suministrador no debe supeditarse a actualizaciones de las condiciones técnicas de la instalación que estuvieran pendientes antes del cambio.

10. Deben existir reglas claras para medir el consumo de energía del cliente en el momento del cambio, admitiendo estimaciones para los puntos que carecen de telemida basadas en un procedimiento transparente, público y reproducible.
11. La existencia de deudas pendientes no puede ser un impedimento para el cambio, pero es imprescindible fomentar la transparencia y la publicidad de los impagos pendientes para todos los comercializadores.
12. Los procedimientos previstos deben garantizar la continuidad del suministro en el caso de falta de contrato en vigor del consumidor con un comercializador.

Como se ha comentado anteriormente, se trata de principios generalmente aceptados por esta Comisión y por los demás reguladores europeos.

No obstante, al tratarse de una propuesta consensuada entre agentes comercializadores y distribuidores, con diferentes puntos de vista, la redacción y justificación de dichos principios se sitúa a un nivel de generalidad alto, sin entrar en el detalle.

En el caso de los principios 2, 3, 5, 6, 8, 11 y 12, se considera necesario realizar una serie de matices y aclaraciones adicionales, que reflejan la perspectiva regulatoria de la CNE.

2.2.1 Principio 2: el comercializador entrante actúa como interlocutor único del consumidor y es el único responsable de custodiar la documentación relativa a la conformidad del cliente.

El establecimiento de la figura del comercializador como interlocutor único del consumidor durante todo el proceso del cambio favorece la sencillez del procedimiento y reduce posibles barreras al cambio⁶.

Este principio se concreta, según la Propuesta, en primer lugar, en que para realizar el cambio el consumidor sólo necesitará contactar con el comercializador entrante y no necesitará intervenciones o contactos adicionales con otros sujetos, sin perjuicio de las posibles actuaciones en campo que deban ser llevadas a cabo por la distribuidora.

En relación con esta excepción debe destacarse la necesidad de precisar las actuaciones en campo⁷ que surgen del contacto entre distribuidor y consumidor así como de mejorar

⁶ En este sentido, el grupo de trabajo europeo sobre diseño de mercados minoristas, si bien admite la existencia de distintos modelos, hace hincapié en la importancia de la figura del suministrador como principal interfaz con el cliente. Igualmente el Estudio de la Dirección General de Política de Consumidores de la Comisión Europea identifica como una barrera que obstaculiza el cambio la necesidad de contactar al distribuidor además de al comercializador.

⁷ Por actuación en campo se entiende el trabajo que realiza el distribuidor en el lugar físico donde se ubica un determinado punto de suministro.

las comunicaciones entre comercializador, distribuidor y consumidor, de forma que el principio de interlocutor único no quede vaciado de contenido.⁸

En segundo lugar, en virtud de este principio, el documento atribuye al comercializador entrante la responsabilidad de iniciar todas las actuaciones necesarias para la tramitación del cambio, y en particular, la de contactar con la entidad responsable de la activación del mismo, añadiendo que “sería deseable” que el comercializador entrante fuera el único responsable de custodiar todos los documentos que prueben de manera inequívoca la conformidad del cliente al cambio.

A juicio de la CNE, la expresión “sería deseable” no resulta acertada y debería modificarse para no inducir a error, puesto que el principio general debe ser efectivamente el de que el comercializador entrante sea el único responsable de custodiar todos los documentos que prueben de manera inequívoca la conformidad del cliente al cambio, no debiendo ser responsabilidad del distribuidor la verificación del consentimiento del cliente. En este mismo sentido sería conveniente modificar la redacción de la normativa actual de manera que no pudiera dar lugar a interpretaciones que obstaculicen la aplicación de dicho principio general, disponiendo que, a efectos de validar el cambio, será suficiente con que el comercializador comunique al distribuidor la voluntad del cliente, junto con los datos del mismo necesarios para el cambio.

Por último la Propuesta aboga por la realización de un estudio detallado de la casuística y, en su caso, eliminación o restricción a determinados perfiles de consumidores, de los peajes directos. Sobre esta problemática de naturaleza operativa, que deriva de la posibilidad, en el sector eléctrico, de que los consumidores puedan contratar por separado el acceso a las redes y el suministro, se observa que no parece adecuado abordarla en un documento que pretende establecer principios generales, principalmente en beneficio del consumidor.

2.2.2 Principio 3: el proceso de cambio de comercializador debe ser lo más rápido posible en todas sus dimensiones

Este principio implica el establecimiento de plazos para la realización del cambio que, como explica la Propuesta, deben interpretarse en todo caso como máximos, y sin perjuicio de que el consumidor pueda pactar libremente otra fecha de cambio, fuera de dichos plazos, con el suministrador elegido.

En la Propuesta se describen los plazos recogidos en la normativa vigente para realizar el cambio de suministrador, que deben cumplir los distribuidores. Asimismo, se alude a la necesidad de revisarlos para poder dar cumplimiento al plazo de 3 semanas previsto en las Directivas comunitarias de 2009, así como a la necesidad de articular excepciones para aquellos procesos que requieran actuaciones en el punto de suministro que precisen plazos máximos superiores, citando como ejemplo de las mismas la realización de

⁸ Sobre la definición de estas excepciones se está trabajando en el Grupo de Trabajo de Mejora de Procedimientos de Cambio de Suministrador de OCSUM en el marco del diagnóstico de la problemática normativa asociada con el cambio de suministrador.



lecturas extraordinarias, la existencia de dificultades objetivas en la planificación o la necesidad de ejecución de actuaciones en el punto de suministro.

Con respecto a este principio y a su aplicación surgen dos cuestiones fundamentales que no se abordan en la Propuesta:

1. El reparto de responsabilidades entre distribuidor y comercializador, a efectos de garantizar que el cambio se realiza en el menor tiempo posible.
2. La tasación clara de las causas de retraso con respecto a los plazos reglamentariamente establecidos.

En lo que concierne a la primera cuestión conviene insistir en que se trata de un principio exigible tanto a los distribuidores, como a los comercializadores, aún cuando la normativa en vigor sólo alude a los plazos que deben cumplir los distribuidores. En particular, este principio debería aplicarse a la fecha de presentación de la solicitud de cambio al distribuidor por parte del comercializador, que debería realizarse en el menor tiempo posible desde la fecha de suscripción o confirmación del contrato de suministro por parte del consumidor (esta fecha podría ser difícil de establecer en el caso de contratación telefónica o telemática mientras no se implemente un procedimiento de contratación *ad hoc*⁹).

Sin embargo, al establecer el plazo de tres semanas para la realización del cambio de suministrador, ni las Directivas, ni las Directrices de la Comisión Europea¹⁰ explican si el mismo debe contarse desde que el consumidor presta su consentimiento al contrato con el comercializador o desde que el distribuidor recibe de éste la solicitud de cambio. Las Directivas sólo especifican que el cambio deberá efectuarse en un plazo de tres semanas por parte del gestor o gestores del cambio ("*operator (s) concerned*" en la versión inglesa) lo que podría interpretarse, para el caso español, como alusivo a todas las gestiones necesarias entre los agentes comercializadores y distribuidores, o bien tan sólo a las actuaciones de los distribuidores que son los gestores de las redes responsables de activar el cambio (la Propuesta atiende a esta última interpretación).

En cualquier caso, incluso considerando que el plazo de tres semanas sólo aplica al distribuidor, resulta necesario adaptar los plazos previstos en la regulación vigente y descritos en la Propuesta.

La segunda cuestión está relacionada con la existencia de situaciones en las que el cambio de suministrador no pueda realizarse en los plazos máximos previstos, debido a la necesidad objetiva de determinadas actuaciones en el punto de suministro que requieran tiempos más largos. Esta posibilidad debe entenderse aplicable para casos

⁹ Véase, a este respecto, el documento aprobado por la CNE "Propuesta de Procedimiento Marco de contratación telefónica, electrónica (y telemática) para los mercados de gas natural y electricidad", elaborado por el citado grupo de trabajo de OCSUM, en cumplimiento del artículo 3.3 del Real Decreto 104/2010.

¹⁰ Commission staff working paper Interpretative Note on Directive 2009/72/EC concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Directive 2009/73/EC concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas. Retail Markets de 22 de enero de 2010.



excepcionales, pues el plazo previsto en las Directivas no deja margen para su incumplimiento excepto la expresión “*en el respeto de las condiciones contractuales.*”

Cabe matizar que determinadas condiciones que vinculen a los consumidores durante un periodo excesivo de tiempo puede impedir efectivamente el cambio de suministrador. El documento “*The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union*” se refiere a esta cuestión especificando que se considerará abusivo y contrario a la buena fe cualquier término contractual que no se haya negociado individualmente, si causa desequilibrio entre los derechos y las obligaciones de las partes derivadas del contrato en perjuicio del consumidor. Por el contrario pueden existir términos contractuales acordados libremente que favorezcan el cambio en beneficio del consumidor.

En este sentido el comercializador actual podrá oponerse al cambio si estuviese vinculado con el consumidor por un contrato en el que se hubieran pactado descuentos vinculados al consumo realizado en un determinado periodo de tiempo que se pueda considerar razonable¹¹.

Conforme a lo anteriormente expuesto, en la medida en que las solicitudes de lecturas extraordinarias, la existencia de dificultades objetivas en la planificación o la necesidad de ejecución de actuaciones en el punto de suministro, que se mencionan en la Propuesta, tengan una cobertura contractual estarían amparadas por las Directivas como posibles excepciones al plazo de tres semanas. Estas causas de retraso deberían ser tasadas, debiendo en todo caso ofrecer el distribuidor al comercializador cumplida información sobre los motivos de retraso y fecha prevista de solución.

2.2.3 Principio 5: el distribuidor debe ser neutral con respecto al cambio, no pudiendo rechazar o retrasar ningún cambio más allá de unas causas claramente tasadas.

La aplicación del principio de neutralidad del distribuidor en los procedimientos de cambio de suministrador es un aspecto crucial para el desarrollo de la competencia en mercados minoristas caracterizados por un elevado grado de integración vertical entre distribución y comercialización. Se trata de un complemento fundamental de los requisitos de separación legal y funcional, así como de la obligación de los distribuidores de permitir el acceso de terceros a las redes en condiciones objetivas, transparentes y no-discriminatorias. Estos elementos, en su conjunto, contribuyen a que todos los comercializadores puedan competir en términos de igualdad en el mercado.

¹¹ El informe publicado por la Dirección General de Política de Consumidores de la Comisión Europea de 15 de noviembre de 2010 alude a la existencia de ofertas de este tipo en muchos países (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda, Suecia, y el Reino Unido). La media normalmente es de un año, siendo el periodo requerido de dos años en la República Checa y un mes en Luxemburgo.

En este sentido, tal y como se describe en la Propuesta, es necesario establecer claramente en la regulación los procedimientos que debe aplicar el distribuidor con respecto al cambio de comercializador en ambos sectores, lo que conlleva, al menos, a: (1) delimitar claramente la actividad relacionada a la confirmación o rechazo de una solicitud de cambio a la comprobación de que los datos que aparecen en la misma coinciden con los que aparecen en sus bases de datos; (2) tipificar las causas de rechazos y/o retrasos en atender una solicitud y (3) tipificar las causas de retrasos en la activación de un cambio aceptado.

En el marco de la regulación vigente, esta Comisión considera que la función de comprobación por parte del distribuidor debe entenderse esencialmente como contraste de las características técnicas de un determinado punto de suministro objeto de la solicitud de cambio o modificación contractual¹².

Esta matización es importante para minimizar la posibilidad de que el distribuidor realice un tratamiento no homogéneo y potencialmente discriminatorio de las distintas solicitudes de cambio que reciba, así como para evitar que asuma responsabilidades que no le corresponden (por ejemplo, como se analiza más adelante, la verificación del consentimiento del consumidor al cambio de suministrador).

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la función de comprobación del distribuidor no siempre es realmente aplicable en la práctica. Considérense, por ejemplo, las situaciones en las que el cambio de suministro se realiza simultáneamente al cambio de titularidad, donde el usuario que contrata con el comercializador entrante es distinto del titular anterior y, además, se desconocen los datos identificativos de éste. En estos casos, requerir a la distribuidora que compruebe los datos identificativos del consumidor carecería de sentido, puesto que, por definición, serían distintos de los que aparecen en su base de datos y se generaría un rechazo automático de la solicitud de cambio. Por tanto, a falta de posible contraste y para no obstaculizar el cambio requerido por el consumidor, en estos casos los procesos operativos deberían posibilitar que la distribuidora aceptara la solicitud con la información suministrada por el comercializador entrante, que asumiría la responsabilidad de custodiar toda la documentación acreditativa.

2.2.4 Principio 6: las comunicaciones entre los agentes involucrados en el proceso de cambio deben realizarse electrónicamente, mediante un formato homogéneo.

La posibilidad de que el cambio de suministrador se realice de manera rápida y eficiente, respetando los plazos que se establezcan en la regulación, depende claramente de la implantación de un sistema de comunicaciones electrónicas entre comercializadores y distribuidores, que utilice formatos homogéneos, que sean públicos y asequibles a todos los agentes.

¹² Para el sector del gas, estas características incluyen esencialmente los datos del 1 al 12, enumerados en el artículo 43.2 del Real Decreto 1434/2002, modificado por el Real Decreto 1011/2009. Para el sector eléctrico, se trata de los datos del a) al v) del artículo 7.1 del Real Decreto 1435/2002, modificado por el Real Decreto 1011/2009.

Con el fin de que este principio tenga pleno cumplimiento en los sectores del gas y de la electricidad, esta Comisión considera necesario subrayar la urgencia de que los procesos operativos telemáticos que se han ido consolidando en la práctica, y que ya se utilizan por la mayoría de comercializadores y distribuidores, sean recogidos, una vez actualizados y aprobados por la CNE, en la normativa vigente¹³, de manera similar a lo que ocurre, por ejemplo, con los Procedimientos de Operación del Sistema y que el rango normativo fuera tal que permitiera realizar cambios con facilidad. La incorporación en la regulación de los procedimientos operativos de los cambios de suministrador (y de otras modificaciones contractuales) aportaría mayor seguridad jurídica a las actuaciones de los distintos agentes involucrados en los mismos y, por tanto, contribuiría a facilitar la dinámica competitiva en el mercado minorista.

En todo caso, cabe matizar que la existencia de una obligación legal de utilizar un determinado sistema de comunicaciones electrónicas encuentra su justificación en la gestión de volúmenes elevados de operaciones, relacionadas con segmentos de mercado masivos. La imposición de dicha obligación a un comercializador que gestione tan sólo un número limitado de grandes consumidores carecería de sentido y podría convertirse en una barrera a la entrada.

2.2.5 Principio 8: las responsabilidades de los agentes involucrados en el cambio deben identificarse claramente en la normativa.

La definición clara de las funciones y responsabilidades de los distintos agentes que intervienen en los procesos de cambio de suministrador es vital para asegurar el buen funcionamiento de dichos procesos. Sobre ella han insistido varios estudios de ERGEG que se citan en la Propuesta, así como, recientemente, las conclusiones del grupo de trabajo nacido del II Foro de los Ciudadanos y de la Energía presentadas en el III Foro celebrado en Londres en octubre 2010.

Deberá asegurarse que esta definición de responsabilidades se plasme en un instrumento normativo que permita el control de su cumplimiento, y en su caso, la imposición de las correspondientes sanciones.

¹³ El artículo 8 del RD 1435/2002 establece, para los contratos en baja tensión, que los comercializadores y distribuidores tienen la obligación de instalar los sistemas y medios informáticos necesarios para intercambiar la información a través de buzones FTP con ficheros y formatos preestablecidos u otro sistema previamente aprobado por la Dirección General de Política Energética y Minas. Hasta la fecha dicha "homologación" no ha tenido lugar, lo que condiciona la aplicabilidad de la obligación establecida. Por otra parte, en lo que concierne al sector del gas, la obligación de utilizar medios telemáticos para el cambio de suministrador no está claramente establecida, aunque podría deducirse del artículo 43.4 del RD 1434/2002, modificado por el RD 1011/2009, que se refiere a todo tipo de consumidores: "*Las empresas distribuidoras y comercializadoras deberán dotarse de los sistemas informáticos necesarios que permitan la conexión entre sistemas y el intercambio de 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*". Los planteamientos en gas y electricidad son asimétricos, en cuanto a alcance y contenido, y sería necesaria una normativa común de carácter general.

En este contexto, esta Comisión considera que es de especial relevancia la asignación clara de las responsabilidades relacionadas con la verificación de la conformidad del cliente al cambio de suministrador.

La normativa vigente, tanto en el sector gasista como en el eléctrico,¹⁴ reconoce este principio y requiere que el cambio de suministrador se realice con la conformidad expresa del cliente e indica que se entenderá que ésta existe si se acredita por cualquier medio contrastable que acredite el consentimiento del consumidor al cambio. Asimismo, se establece que la responsabilidad de custodiar esta documentación recae sobre el comercializador.

De lo anterior se desprende que el comercializador es responsable de la verificación de la autenticidad de la documentación aportada al cambio de suministrador, de la custodia de datos personales y del correcto tratamiento de éstos. Esta obligación no es compartida con el distribuidor y, por tanto, no puede considerarse como parte de sus funciones. En consecuencia, al realizar la validación de las solicitudes de cambio de suministrador el distribuidor no podrá rechazar las solicitudes de cambio de suministrador por otra razón más allá que del resultado de la simple comprobación, cuando sea posible, que los datos de la solicitud de cambio enviado por el comercializador coinciden con la información almacenada en sus bases de datos. A *sensu contrario*, si se admite que el distribuidor tiene la capacidad de rechazar las solicitudes por errores en la conformidad, el distribuidor debería también aceptar la responsabilidad de la custodia de solicitudes y del tratamiento de los datos personales que hubiera realizado el comercializador

Finalmente, cabe mencionar que la normativa atribuye a OCSUM el papel de verificación ex post de la conformidad del consumidor al cambio de suministrador. El artículo 3 del Real Decreto 1011/2009, por el que se regula la OCSUM, establece, entre las funciones de la Oficina, la siguiente:

“ q) Verificar, mediante el sistema o sistemas creados o desarrollados por la Oficina, que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de suministrador”

En el marco de esta función, el Real Decreto 104/2010 añade que OCSUM podrá requerir al comercializador toda la documentación que precise *“para asegurar la adecuada aplicación del proceso y su autenticidad”*.

El sistema de verificación de OCSUM no está todavía operativo, siendo prevista su elaboración en el contexto del Grupo de Trabajo de Aseguramiento de Calidad de Procesos, que tiene como objetivo la elaboración de los procedimientos asociados al seguimiento, muestreo y análisis de los parámetros fijados por la legislación y por la CNE.

2.2.6 Principio 11: La existencia de deudas pendientes no puede ser un impedimento para el cambio, pero es imprescindible fomentar la

¹⁴ Orden ITC 1659/2009 y RD 1434/2002 modificado por el RD 104/2010

transparencia y la publicidad de los impagos pendientes para todos los comercializadores

En el texto del principio 11 la Propuesta alude a la necesidad de precisar determinados aspectos relacionados con el impago, tales como: definición de impago, mecanismo de suspensión del suministro, procedimientos de corte y de baja por impago y obligaciones de suministro que afectan a los CUR respecto de los consumidores con solicitud de orden de corte o baja por impago, en particular respecto de aquéllos con derecho a TUR.

Por el contrario, la referencia al fomento de la transparencia y publicidad de los impagos que se encuentra en la definición del principio no se desarrolla posteriormente. Por tanto, resultaría más coherente con el contenido propio del documento una reformulación del principio general en los siguientes o parecidos términos: *“La existencia de deudas pendientes no puede ser impedimento para el cambio si bien es necesario regular determinados aspectos en relación con el impago”*.

Asimismo, en la medida en que se trata de una afirmación que no precisa el alcance que habría de tener esa transparencia y publicidad, debería ser necesariamente matizada a los efectos de salvaguardar los derechos y garantías de los consumidores, así como la protección de sus datos de carácter personal.

2.2.7 Principio 12: los procedimientos previstos deben garantizar la continuidad del suministro en el caso de falta de contrato en vigor del consumidor con un comercializador

El principio 12 se refiere a aquellas circunstancias en las que un consumidor se encuentre sin contrato en vigor, por vencimiento del plazo o rescisión del mismo de acuerdo con determinadas cláusulas contractuales, y no haya concertado un contrato con un nuevo comercializador. No se aplica a los casos de impago o de bajas por finalización de suministro.

En dichas circunstancias, los procedimientos de cambio de suministrador deben incluir mecanismos para evitar que el consumidor se enfrente a una suspensión del suministro no deseada, respetando en todo caso la normativa vigente sobre las obligaciones y derechos de los comercializadores de último recurso, de los distribuidores y del resto de agentes.

A este respecto, la Propuesta se limita a requerir un procedimiento que sea coherente con la garantía de cobertura de suministro prevista por la normativa, y que aclare a quién, entre los diferentes sujetos implicados, corresponde la responsabilidad de informar de la situación al comercializador de último recurso (CUR) que se determine por el legislador, según criterios objetivos. La Propuesta no se expresa sobre a quienes deban corresponder dichas responsabilidades.

Esta Comisión reconoce la falta de claridad, en la normativa vigente, sobre el procedimiento a aplicar a un consumidor que se encuentre sin contrato en vigor y desee



seguir recibiendo el suministro de gas o electricidad. Esta situación podría aconsejar que, en la actualidad, el consumidor fuera proactivo en comunicar su situación, tanto al distribuidor como al CUR. Sin embargo, de cara a la implementación de dicho procedimiento, en aras a la protección del consumidor y en cumplimiento del papel que la normativa asigna al CUR en los casos de ausencia de contrato en vigor, se considera conveniente que sea el distribuidor el agente responsable de informar al CUR de la situación del consumidor.

En este sentido se expresa el Informe de la CNE sobre la consulta de una empresa sobre continuidad de suministro eléctrico y procedimiento de cambio de comercializador, aprobado por el Consejo de Administración de 11 de febrero de 2010:

“Sin perjuicio del tratamiento correspondiente a los supuestos de impago, cabe indicar que a través de la figura del comercializador de último recurso la normativa garantiza el suministro de electricidad a los consumidores que transitoriamente carezcan de un contrato de suministro en vigor con un comercializador...”

“.. si bien es el comercializador de último recurso el que tiene la obligación de suministrar a un consumidor que transitoriamente carezca de contrato de suministro, dado que, de acuerdo con el artículo 86.2 del Real Decreto 1955/2000, la empresa distribuidora debe proceder a la suspensión del suministro si transcurridos cinco días hábiles desde la notificación del comercializador saliente el consumidor no acreditase la suscripción de un nuevo contrato, podría ser aconsejable que, en tanto no se regule el procedimiento de cambio de suministrador, sea el propio consumidor el que comunique su situación tanto al distribuidor como al comercializador de último recurso correspondiente, asegurándose así la continuidad de suministro. Cuando el procedimiento de cambio de suministrador sea desarrollado, debería recogerse, con el fin de simplificar la tramitación, que fuera el distribuidor el responsable de informar al comercializador de último recurso sobre la situación del consumidor y sobre su obligación de suministrarle, salvo opinión en contra del propio consumidor”.

Por otra parte, debe destacarse que la normativa no establece expresamente el criterio de asignación de comercializador de último recurso a un consumidor que no dispone de contrato en vigor con ningún comercializador y que tiene derecho a la TUR. En este sentido, dado que sí se regula¹⁵ el CUR por defecto para los consumidores sin derecho a tarifa de último recurso, resulta lógico interpretar que la solución ha de ser necesariamente la misma para ambos tipos de consumidores, si bien sería deseable una mayor precisión normativa al respecto.

¹⁵ De acuerdo con los artículos 2.3 del Real Decreto 104/2010, de 5 de febrero y 3.2 del Real Decreto 485/2009 de 3 de abril, el CUR perteneciente al grupo empresarial propietario de la red en una zona de distribución, o en el caso de que no exista, el CUR con mayor cuota de mercado en la comunidad autónoma (gas) o el grupo empresarial propietario de la red al que esté conectada su zona de distribución (electricidad), deberá atender el suministro de aquellos consumidores que, sin tener derecho a acogerse a la tarifa de último recurso, transitoriamente carezcan de un contrato de suministro en vigor con un comercializador y continúen consumiendo gas o electricidad.

2.3 Otras consideraciones formales

La Propuesta incorpora un apartado 2 bajo el título "Las Directivas europeas de 2009" cuyo contenido excede claramente del mismo. Para facilitar la lectura y comprensión del documento, se propone cambiar este título por uno más amplio que podría ser "Contexto regulatorio" con un primer epígrafe titulado "2.1 Las Directivas Europeas de 2009" y reenumerar los apartados siguientes, "2.2 ERGEG", " 2.3 El Consejo de Reguladores del MIBEL" y "2.4 La CNE".

Se detecta una errata en la página 3 de la Propuesta, donde se hace referencia al Anexo III de las Directivas, cuando se trata del Anexo I sobre Medidas de Protección del Consumidor de las Directivas de 2009.

APROBADO EN CONSEJO
DE ADMINISTRACION

DE 22 de diciembre de 2010

MADRID 22 de diciembre de 2010

(LA SECRETARIA DEL CONSEJO
DE ADMINISTRACION)

