

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

1 MARCO DE ACTUACIÓN

En cumplimiento de la función de “Proponer a las autoridades competentes la mejora de los procedimientos relativos al cambio de suministrador”, prevista por el artículo 3 del Real Decreto 1011/2009, la Oficina de Cambio de Suministrador (OCSUM) ha creado un grupo de trabajo compuesto por comercializadores y distribuidores de gas y electricidad y por representantes de la CNE.

El objetivo general de este grupo es el desarrollo de recomendaciones y propuestas de mejora en la normativa sobre procedimientos de cambio de suministrador y verificación del consentimiento otorgado por el consumidor, en los sectores de gas y electricidad, así como el análisis del funcionamiento actual de los procesos de cambio de suministrador.

En su primera reunión, que tuvo lugar el 27 de abril de 2010, el grupo, en su sesión plenaria, aprobó un plan de trabajo que incluye, entre otras tareas, la de **consensuar los principios generales que deben gobernar los procedimientos de cambio de suministrador.**

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

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

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

El presente documento se enmarca en este contexto y constituye la **contribución, por parte del Grupo de Trabajo Principal de OCSUM**, en la definición de los principios generales para los procedimientos de cambio de suministrador.

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

2 CONTEXTO REGULATORIO

2.1 Las Directivas Europeas de 2009

En julio de 2009 se aprobaron, como parte fundamental del tercer paquete de medidas legislativas para la creación de un mercado único de la energía, las siguientes Directivas Europeas:

- La **Directiva 2009/72/CE**, del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.
- La **Directiva 2009/73/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE.

Con carácter general, las disposiciones contenidas en estas Directivas deberán transponerse en el ordenamiento jurídico de los distintos Estados miembros, a más tardar, el 3 de marzo de 2011.

Entre los objetivos principales de ambas Directivas se encuentra **el refuerzo de la protección de los consumidores**, en particular de los más vulnerables, de forma que puedan elegir suministrador con total libertad y sin costes. En este sentido, el preámbulo de ambas Directivas afirma *“Los intereses de los consumidores deben constituir el núcleo de la presente Directiva... Es necesario reforzar y garantizar los derechos existentes de los consumidores... La protección de los consumidores debe garantizar que todos los consumidores, en el ámbito comunitario más amplio posible, se beneficien de un mercado competitivo”*.

Se entiende, por tanto, que el buen funcionamiento del mercado minorista debe redundar en beneficios para los consumidores. Para ello, los Estados miembros deben asegurar que los roles y las responsabilidades de los participantes en el mercado de la energía, por ejemplo distribuidores y suministradores de energía, estén definidas con respeto a los acuerdos contractuales, al compromiso con los consumidores, y a las reglas de intercambio de datos y de liquidaciones. Este conjunto de reglas deberán definirse para facilitar a los consumidores la comprensión del mercado minorista, así como la entrada de nuevos proveedores.

En relación específicamente con el cambio de suministrador se establecen una serie de medidas y/o principios generales, confirmando y ampliando de manera significativa los que ya se habían introducido en las anteriores Directivas de gas y electricidad de 2003¹:

¹ Directiva 2003/54 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y Directiva 2003/55 sobre normas comunes para el mercado interior del gas.

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

- **Sencillez de los procedimientos de cambio de suministrador**

Se mantiene a este respecto el principio existente en las anteriores Directivas, en el Artículo 3, según el cual *“Los Estados miembros velarán por que los clientes cualificados puedan cambiar fácilmente de suministrador si así lo desean”*.

- **Rapidez de los procesos de cambio de suministrador**

Como novedad, el Artículo 3 de ambas Directivas establece que los Estados miembros garantizarán que el cambio de suministrador se efectúe en un plazo de tres semanas. Asimismo, en tal caso, el Anexo I sobre Medidas de Protección del Consumidor de las Directivas de 2009 dispone que los consumidores reciban una liquidación de cierre del suministrador anterior antes de que transcurran seis semanas desde la fecha en que se produjo el cambio.

- **Gratuidad del cambio y del acceso a los datos de consumo.**

En el Anexo I sobre Medidas de Protección del Consumidor de las Directivas de 2009 se mantiene la condición según la cual los consumidores no deberán abonar cargo alguno por cambiar de proveedor. Además, se añade, entre otros, el derecho a recibir, gratuitamente, todos los datos de consumo en un formato armonizado fácilmente comprensible y a cederlos, también, sin costes a cualquier comercializador registrado. De este modo, se facilita que los clientes entiendan su propio consumo y puedan utilizar esta información para comparar el servicio que reciben con las ofertas de otros comercializadores o para permitir a otros comercializadores el acceso a sus datos con el fin de que puedan proporcionarles nuevas ofertas.

2.2 ERGEG

En los últimos años los reguladores europeos han realizado numerosos estudios para identificar los principales obstáculos al cambio de suministrador y al desarrollo de la competencia en el mercado minorista. Finalmente, la necesidad de encontrar un marco común, para fomentar el mercado interior europeo, condujo a la elaboración de un conjunto de buenas prácticas y recomendaciones para los procedimientos de cambio de comercializador.

En este ámbito, cabe destacar especialmente los siguientes estudios realizados por el Grupo Europeo de Reguladores de Electricidad y Gas (ERGEG)²:

² El Grupo Europeo de Reguladores de Electricidad y de Gas (ERGEG) fue constituido el 11 de noviembre de 2003. Se trata de un órgano consultivo, constituido por los reguladores de los 27 Estados miembros, para apoyar a la Comisión Europea en la consolidación del mercado interno de electricidad y gas.

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

- Informe de ERGEG sobre cambio de comercializador³ (octubre de 2005).
- Propuesta de buenas prácticas sobre cambio de comercializador⁴ (julio de 2006).
- Obstáculos al cambio de comercializador en el mercado minorista de electricidad — Recomendaciones de buenas prácticas y análisis de la situación actual⁵ (abril de 2008).
- Revisión del proceso de cambio de suministrador en mercados de gas y de electricidad – Los casos de cinco países (septiembre de 2008)⁶

Todas las propuestas y recomendaciones de ERGEG asumen como prioridades fundamentales: (1) fomentar la existencia de procedimientos de cambio de comercializador simples, económicamente eficientes y estandarizados, y (2) asegurar la confianza de los consumidores en la existencia de sistemas eficaces de supervisión del mercado.

2.2.1 Fomentar procedimientos de cambio de comercializador simples, eficientes y estandarizados

Los procedimientos de cambio de comercializador deberán ser simples desde el punto de vista del consumidor. Además, el consumidor no debe soportar coste directo alguno por el hecho de cambiar de comercializador. De igual modo, la entidad responsable de la gestión del proceso de cambio de comercializador no puede cobrar a los comercializadores cargo alguno por la cesión de los datos necesarios.

Debe existir una clara atribución de responsabilidades a los diferentes intervinientes en el proceso de cambio de comercializador. El consumidor interesado en cambiar de comercializador tan sólo debe necesitar contactar con una entidad, preferiblemente el nuevo comercializador, quien asume la responsabilidad de ponerse en contacto a su vez con la entidad responsable de la gestión del proceso de cambio de comercializador.

³ ERGEG Report on the Customer Switching Process: http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_ERGEG_PAPERS/Customers/2005/E05-CFG-02-06.PDF

⁴ Supplier Switching Process: Best Practice Proposition: http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_ERGEG_PAPERS/Customers/2006/E05-CFG-03-05.pdf

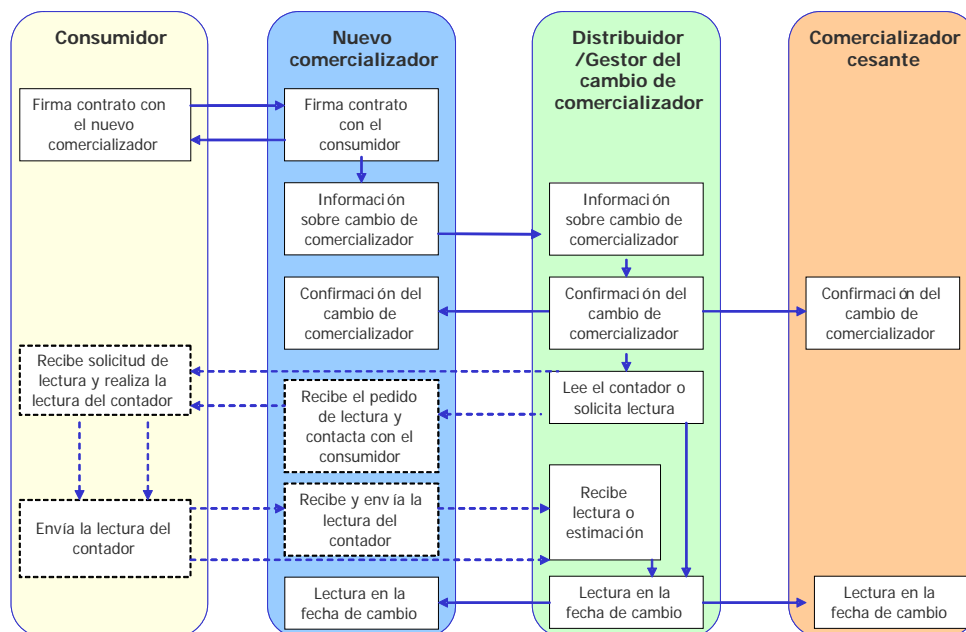
⁵ Obstacles to supplier switching in the electricity retail market: Guidelines of Good Practice and Status Review: http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_ERGEG_PAPERS/Customers/2008/E07-RMF-06-03_switching%20electricity%20GGP%20status%20review_10.pdf

⁶ ERGEG: Status review Supplier Switching Process, Electricity and Gas markets, Five case studies, Ref: E08-RMF-10-04, 19 september 2008. Los países considerados en el estudio fueron: Austria (gas y electricidad), Francia (gas y electricidad), Rumania (electricidad y gas), España (electricidad) y Suecia (electricidad).

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

La figura siguiente muestra la propuesta de ERGEG en lo que se refiere a los flujos de información y a la responsabilidad de los diferentes agentes involucrados en el proceso de cambio de suministrador:

Gráfico 1 Propuesta de ERGEG sobre configuración de los procesos de cambio de suministrador



Las buenas prácticas propuestas por ERGEG en este ámbito incluyen además las siguientes recomendaciones:

- Las características del contador no deben ser un obstáculo al cambio de comercializador. Los contadores deben ser leídos en la fecha de cambio de comercializador. Si el contador no pudiera ser leído en esa fecha y el cambio fuera efectuado a partir de una estimación de consumo, el método utilizado para estimar el consumo debe ser conocido. Debe existir la posibilidad de utilizar perfiles de consumo cuando los contadores no dispongan de registro horario del consumo.
- Los intercambios de información relativos al proceso de cambio de comercializador deben ser efectuados electrónicamente. La transferencia de datos entre los intervinientes en el proceso debe ser efectuada a través de un formato electrónico estandarizado.
- Cada instalación debe tener un código de identificación para facilitar el intercambio de datos. El código debe ser conocido por el consumidor (incluido en la factura y/o colocado junto al contador).

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

2.2.2 Asegurar la confianza de los consumidores y de la existencia de sistemas de supervisión de mercado eficaces

El funcionamiento del proceso de cambio de comercializador es un aspecto fundamental para afianzar la credibilidad del proceso de liberalización de los mercados y ganar la confianza de los consumidores.

En este ámbito, las buenas prácticas propuestas por ERGEG contemplan un conjunto de recomendaciones, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- El tiempo transcurrido en el proceso de cambio de comercializador debe ser lo más corto posible.
- Deben evitarse restricciones u obstáculos al cambio de comercializador, en particular la imposición de un número límite de cambios por año. Los cambios de comercializador deben poder tener lugar en todo momento y no sólo en determinadas fechas predeterminadas (e.g. el primer día de cada mes).
- El operador de red o el comercializador cesante no deben poder impedir el cambio de comercializador, con excepción de determinadas situaciones debidamente tipificadas (e.g. error en el código de punto de entrega). No debe impedirse el cambio de comercializador, incluso cuando el cliente haya contraído una deuda con el comercializador cesante o haya suscrito un contrato con fecha fija de fin de contrato.
- El consumidor interesado en cambiar de comercializador sólo debe tener la necesidad de contactar con una entidad, preferiblemente con el nuevo comercializador. Para facilitar el cambio de comercializador debe existir la posibilidad de contratar a través de medios electrónicos (es decir, Internet).
- El tipo de contrato existente no debe constituir un obstáculo al cambio de comercializador — las potenciales penalizaciones asociadas a la resolución anticipada del contrato, de existir, deben tener valores razonables y ser conocidas por los consumidores.
- Deberán establecerse reglas sobre la información necesaria para proceder al cambio de comercializador, en particular el nombre, dirección y código de identificación de la instalación.
- El consumidor debe poder acceder a toda la información relevante antes de cambiar de comercializador. el regulador u otras entidades competentes deben poner a disposición de los clientes la lista de comercializadores que actúan en el mercado; los operadores de redes deben facilitar a todos los consumidores la información relevante; los consumidores deben tener confianza en que el nivel de calidad de servicio ofrecido por el operador de red no se ve alterado con el cambio de comercializador. Debe proporcionarse información anticipada sobre los cambios de los precios de modo que se permita al consumidor recopilar información sobre ofertas alternativas.
- Deben ser puestos a disposición de los consumidores simuladores de precios que permitan a los consumidores la realización de una elección fundada. Deben

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

crearse las condiciones adecuadas para que los consumidores realicen una elección fundada: debe existir libre acceso a información pública sobre precios y que permita su comparación; debe ser posible comparar ofertas alternativas al contrato existente; los precios deben ser presentados de acuerdo con principios similares para facilitar su comparación; las facturas deben ser fáciles de comprender y contener información sobre los precios de la electricidad, de las tarifas de acceso a las redes y los niveles de consumo.

- Deben adoptarse medidas que aseguren la protección de los consumidores frente a prácticas de venta agresivas.

Las buenas prácticas propuestas por ERGEG se refieren también a la necesidad de que se establezcan reglas y se proporcione la debida información a los consumidores acerca de los procedimientos a adoptar en el caso de que su comercializador deje de actuar en el mercado. El papel y las atribuciones del comercializador de último recurso deberán igualmente ser clarificados.

Finalmente, es relevante mencionar la importancia concedida a la existencia de un sistema eficaz de supervisión del funcionamiento del mercado. En este sentido, se considera fundamental el establecimiento de un conjunto de indicadores que permitan el seguimiento del funcionamiento del mercado y la realización de comparaciones entre países y mercados, en especial en lo que se refiere al número de cambios de comercializador, precios y cuotas de mercado de los diferentes comercializadores. Esta información debe ser pública y permitir el análisis de los diversos segmentos de consumidores.

La clarificación y la armonización de definiciones y estadísticas relativas al cambio de comercializador son apuntadas como aspectos importantes que deben ser asegurados para una adecuada supervisión del funcionamiento del mercado.

2.3 El Consejo de Reguladores del MIBEL

En septiembre de 2008 el Consejo de Reguladores del MIBEL publicó una propuesta de armonización de los procedimientos de cambio de comercializador, en el marco del Plan de Compatibilización Regulatoria acordado entre los Gobiernos de Portugal y España en marzo de 2007.

La elaboración de dicha propuesta fue precedida por un estudio pormenorizado, que incluyó la realización de sesiones de trabajo conjuntas con asociaciones de consumidores, comercializadores, operadores de red y otros agentes del sector eléctrico, así como una consulta pública, que tuvo lugar entre el 28 de febrero y el 14 de marzo de 2008.

El Consejo de Reguladores del MIBEL propone que la armonización de los procedimientos de cambio de comercializador entre España y Portugal siga una aproximación gradual, tomando como punto de partida un conjunto de principios

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

generales comunes, en particular los que son identificados por el documento de Buenas Prácticas propuesto por ERGEG.

Una vez conseguida una armonización al nivel de los principios generales, la definición de las cuestiones más operativas, como son los plazos, canales y formatos de los mensajes a intercambiar en el ámbito del proceso de cambio de comercializador, podrá decidirse en cada sistema de acuerdo con el principio de subsidiariedad, permitiendo así efectuar una transición más suave a partir de la situación existente en cada país en la actualidad.

Este enfoque fue defendido por un conjunto significativo de los participantes en la consulta pública, que subrayaron la necesidad de tener en cuenta la relación coste-beneficio de las alteraciones a introducir y la salvaguarda de los procesos ya consolidados para los cuales los consumidores no perciben necesidad de cambio alguna.

A continuación se indican los principios generales a armonizar propuestos por el Consejo de Reguladores del MIBEL:

1. Simplicidad del proceso de cambio de comercializador para el consumidor
2. Gratuidad del cambio de comercializador
3. Rapidez del proceso de cambio de comercializador (con carácter general, debe asegurarse que el cambio se lleva a cabo en menos de un mes)
4. Interlocutor único (el nuevo comercializador)
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 (acceso rápido y gratuito, respetando la legislación sobre protección de datos personales)
8. Las características de los contadores no pueden ser un obstáculo al cambio de comercializador
9. Posibilidad de determinar el consumo asociado al cambio mediante estimaciones basadas en metodologías públicas, transparentes y reproducibles.
10. Frecuencia de cambio de comercializador (establecimiento de un número máximo de cambios para mantener un equilibrio entre el pleno ejercicio del derecho de elección de los consumidores y los costes de cambio para el sistema)
11. Tratamiento de las deudas (no pueden ser un impedimento al cambio pero deben ser conocidas por todos los comercializadores)
12. Clara atribución de responsabilidades entre los agentes que intervienen en los procedimientos de cambio de suministrador

2.4 La CNE

La CNE en su "Informe 34/2008 sobre la propuesta de RD por la que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica" puso de manifiesto la necesidad de desarrollar las condiciones y los procedimientos para hacer efectivo el cambio de suministro. En particular, teniendo en cuenta la propuesta del Consejo de Reguladores del MIBEL, se propuso añadir un punto 4 en el artículo 5 en el que se recogía lo siguiente:

"4. Se habilita al Ministro de Industria, Turismo y Comercio a desarrollar, en su caso, las condiciones y los procedimientos para hacer efectivo el cambio de suministro a los comercializadores.

Las condiciones y procedimientos del cambio de suministro a los comercializadores se establecerán de acuerdo con los siguientes principios, respetando en todo caso el de seguridad jurídica:

- a) Simplicidad del proceso de cambio de comercializador*
- b) Gratuidad para un máximo de cuatro cambios anuales*
- c) Rapidez en el proceso de cambio de comercializador*
- d) Comercializador entrante como interlocutor único*
- e) Automatización y normalización de las comunicaciones asociadas al cambio de comercializador*
- f) Identificación unívoca de los puntos de suministros*
- g) Accesibilidad y confidencialidad de la información*
- h) Las condiciones de los equipos de medida no deben obstaculizar el cambio del comercializador*
- i) Determinación del consumo a facturar*
- j) Transparencia y publicidad de los impagos*
- k) Definición de las responsabilidades de los agentes implicados en el cambio de comercializador"*

Dicho punto no fue finalmente incluido en el texto del Real Decreto 485/2009 que regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica.

3 EL CAMBIO DE SUMINISTRADOR EN LA NORMATIVA VIGENTE EN ESPAÑA

Tanto en el sector eléctrico, como en el sector gasista, se encuentra pendiente la actualización de la normativa que regula el suministro para reflejar el nuevo contexto regulatorio y de mercado, en el cual ya no existe el sistema de las tarifas integrales para

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

el consumidor final y los distribuidores no tienen ninguna responsabilidad de suministro regulado. En este marco (que entró en vigor el 1 de julio de 2008 en gas y el 1 de julio de 2009 en electricidad) todos los consumidores se consideran formalmente en el mercado libre, aún cuando determinadas categorías pueden acogerse a la tarifa de último recurso.

Además, en ambos sectores existen procesos operativos, no necesariamente homogéneos, que se han ido consolidando en la práctica, pero que no están completamente recogidos en la regulación.

El Real Decreto 1011/2009 ha supuesto un avance significativo en el sentido de homogeneizar la normativa de ambos sectores. Por un lado se ha regulado la actividad de OCSUM, estableciendo funciones simétricas en gas y electricidad, sea en lo que concierne a los aspectos de supervisión, sea a las tareas de propuestas regulatorias, verificación del consentimiento al cambio, etc. Por otro, se han especificado requisitos comunes de contenido, acceso y mantenimiento de las bases de datos de puntos de suministro de los distribuidores de gas y electricidad.

Con todo, quedan pendientes de revisión regulatoria diferencias operativas y aspectos regulatorios, cuyo diagnóstico constituye uno de los hitos iniciales del grupo de trabajo de OCSUM de mejoras de los procedimientos de cambio de suministrador.

Finalmente, como se ha mencionado anteriormente la normativa de ambos sectores deberá modificarse para tener en cuenta las novedades que introducen las Directivas 72/2009 y 73/2009 en el ámbito de la protección del consumidor (como se ha indicado anteriormente).

3.1 Gas

En lo que concierne al sector gasista, la regulación de referencia para el cambio de suministrador se encuentra en la Ley 34/1998, y en el Real Decreto 1434/2002, modificado por varios reales decretos sucesivos (Real Decreto 942/2005, Real Decreto 1011/2009 y Real Decreto 104/2010).

En el capítulo V del mencionado Real Decreto 1434/2002, sobre “Control de puntos de consumo y cambio de suministrador” están recogidos los principales detalles normativos de los procedimientos de cambio de suministrador. Además, en el artículo 43 se establecen unos principios generales que deben presidir al sistema de intercambio de información entre los distintos agentes de mercado y los consumidores:

“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.*

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

- 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.”*

Se aprecia que la mayoría de estos principios, referidos específicamente al sistema de intercambio de información, están en consonancia con las buenas prácticas recomendadas por los reguladores, en cuanto a sencillez, simplicidad, eficiencia y estandarización de los procedimientos de cambio de suministrador. Por otra parte no se incluyen otros principios que sí aparecen entre las buenas prácticas, como, por ejemplo, el de la gratuidad del cambio, la unicidad del interlocutor frente al consumidor, la necesidad de definir claramente las responsabilidades de los agentes implicados en el cambio.

3.2 Electricidad

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

A diferencia de la normativa gasista no aparece un listado explícito de principios generales relacionados con el cambio de suministrador y/o con el sistema de intercambio de información (como ya se ha indicado, la CNE propuso un listado pero éste no fue finalmente incluido en el Real Decreto 485/2009)

Sí se pueden, en todo caso, inferir de forma indirecta algunos principios que van en la misma dirección que las recomendaciones de ERGEG, tales como el establecimiento de plazos máximos para el cambio a efecto de evitar retrasos que perjudicarían al consumidor (contestación de la distribuidora y activación del cambio) y de estandarización de los procedimientos.

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

4 PROPUESTA DE PRINCIPIOS GENERALES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CAMBIO DE SUMINISTRADOR

En este apartado se presenta una propuesta de principios generales de carácter prospectivo, que tiene en cuenta la necesidad inmediata de transposición de las Directivas de 2009 en el ordenamiento jurídico nacional, así como la oportunidad de considerar las citadas recomendaciones de los reguladores, en ámbito europeo y del MIBEL, que se basan en estudios y consultas públicas de amplio alcance.

Asimismo, la propuesta refleja el objetivo de adoptar un enfoque común para gas y electricidad, eliminando todas las asimetrías que todavía existan en los procedimientos de cambio de suministrador de los dos sectores y que no encuentren justificación en las distintas características de los productos de gas y electricidad.

Por todo lo anterior, los principios propuestos no siempre coinciden con los incluidos (de forma explícita o implícita) en la normativa nacional vigente de gas y electricidad, presentándose como unas nuevas bases comunes para las mejoras de los procedimientos de cambio de suministrador.

A continuación se enumeran los principios generales propuestos y se describen brevemente los argumentos que los justifican. Además, se realiza una primera aproximación de la medida en que dichos principios se están cumpliendo bajo la regulación existente, sin perjuicio del diagnóstico más exhaustivo que realice el Subgrupo de Trabajo sobre normativa del cambio de suministrador.

1. El cambio de suministrador debe ser un proceso sencillo para el consumidor

El ejercicio del derecho a cambiar de un comercializador a otro debe ser percibido como un trámite sencillo por parte del consumidor, en todas sus fases, desde la recopilación de información hasta la conclusión del contrato con un nuevo comercializador (adicionalmente, como condición previa para el cambio, es importante que el contrato existente no contenga penalizaciones excesivas asociadas a la resolución anticipada del contrato).

En primer lugar, los consumidores deberán tener acceso fácil y gratuito a toda la información relevante para poder tomar sus decisiones de forma consciente e informada, en particular en lo que se refiere a sus derechos y a la lista de comercializadores activos en el mercado, debiendo habilitarse igualmente la utilización de simuladores que les permitan comparar las propuestas de suministro alternativas. En este sentido la normativa nacional vigente ya contempla obligaciones de publicar el listado de los comercializadores activos por parte de varios sujetos (la CNE, los distribuidores, la OCSUM y los comercializadores de último recurso), la elaboración de ofertas en un formato normalizado por parte del comercializador y el desarrollo de un sistema de comparación de precio que será accesible por los consumidores en la página web de la CNE.

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

En segundo lugar, deben admitirse múltiples posibilidades de contratación, tanto escrita como telefónica y a través de medios telemáticos (e.g. Internet)⁷, siempre con la salvaguarda de que el cambio necesariamente requiere la conformidad del consumidor.

En tercer lugar, el cambio debe ser fácil de gestionar por parte del consumidor, asegurándose que toda la información imprescindible para el mismo esté definida claramente y aparezca en la factura. A estos efectos, ésta incluirá, al menos: nombre y datos identificativos del titular (dirección postal del titular, NIF o CIF), CUPS, dirección del suministro, y fecha y datos de la última lectura.

Finalmente, es importante que las complejidades técnicas de los procedimientos de intercambio de información entre los distintos agentes (distribuidores y comercializadores, entrante y saliente) no sean perceptibles por el consumidor. No debería ser necesaria ninguna intervención adicional del consumidor, una vez comunicado fehacientemente su deseo de cambiar de comercializador, sin perjuicio de que deban habilitarse los canales necesarios para realizar reclamaciones en casos de incidencias en la realización del cambio.

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

Una especificación concreta del principio de sencillez del cambio es el establecimiento de un interlocutor único: 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.

A su vez el comercializador entrante tendrá 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. Asimismo, 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 cambio⁸.

⁷ Véase la "Propuesta Procedimiento Marco de Contratación Telefónica, Electrónica (y Telemática) para los Mercados de Gas Natural y Electricidad" elaborada por el grupo de trabajo de OCSUM.

⁸ La definición de dicha documentación, que puede incluir contratos firmados, grabaciones telefónicas, cartas de conformidad, firmas digitales, etc., y que será objeto de control por parte de OCSUM, también se está tratando en el ámbito del Grupo de Trabajo de Mejora de Procedimientos de OCSUM. Por otra parte, el procedimiento para la realización de esta verificación se determinará en el Grupo de Trabajo de Aseguramiento del Sistema de Calidad de OCSUM, a convocar próximamente.

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

Estos principios ya son de aplicación generalizada por parte de los agentes que intervienen en los procesos de cambio de suministrador, tanto en el sector gasista y eléctrico. El ordenamiento legal vigente parece orientado en esta dirección, aún cuando no recoge el principio del interlocutor único de forma explícita. Por ejemplo, tanto en la Disposición adicional primera de la Orden 1659/2009, para el sector eléctrico, como en el artículo 44 del Real Decreto 1434/2002, modificado por el Real Decreto 104/2010, para el sector gasista, se establece que: *“El comercializador deberá disponer en todo momento de la documentación que acredite la voluntad del cliente de cambiar de suministrador a su favor...”*.

No obstante, la existencia de peajes directos bajo la normativa eléctrica, además de suponer una asimetría entre los sectores de gas natural y electricidad, parece ir en contra de este principio, por lo que sería conveniente realizar un análisis detallado de la casuística y valorar su eliminación o restricción a determinados perfiles de consumidores.

3. El proceso de cambio de comercializador debe ser lo más rápido posible, en todas sus dimensiones

El cambio de comercializador debe ser tan rápido como sea posible, en todas sus dimensiones: en la presentación de la solicitud de cambio desde el comercializador al distribuidor, en la comunicación de la confirmación o rechazo del cambio desde el distribuidor al comercializador, en el proceso de activación del cambio, en lectura de la medida y en la liquidación de la cuenta del consumidor una vez implementado el cambio.

En la normativa vigente de gas y electricidad ya están previstos unos plazos máximos que conciernen:

(1) la respuesta de los distribuidores a la solicitud de cambio

- En electricidad: 5 días hábiles para la baja tensión según art.8.1 del RD 1435/2002 (15 para media y alta tensión según el RD 1164/2001, art. 5, punto 3)
- En gas natural: 6 días hábiles para consumidores conectados a redes hasta 16 bares según art. 44.3 del RD 1434/2002 (para presión superior a 16 bares se aplica lo dispuesto en el RD 949/2001).

y

(2) la activación del cambio por parte del distribuidor:

- En electricidad: plazo máximo de quince días o coincidiendo con el ciclo de lectura, para consumidores en baja tensión, según art. 6.2 del RD 1435/2002, y 15 días para la alta tensión en aplicación de lo establecido en el art. 5, punto 3 del RD 1164/2001. En ambos casos los plazos mencionados están previstos cuando no sea necesario actuar en las instalaciones,
- En gas: se establecen unas fechas fijas del mes (1-11-21) para los consumidores con consumo anual inferior a 100.000 kWh, debiendo el distribuidor seleccionar la fecha más próxima a la de la validación. El cambio se activa en la fecha real de lectura

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

durante los últimos cinco días hábiles del mes para los consumidores con consumo anual igual o superior a 100.000 kWh, que no dispongan de teled medida. El cambio se realiza en los seis días hábiles posteriores a la validación de la solicitud para los consumidores con teled medida (según art.46 del RD 1434/2002).

En el marco de los subgrupos de trabajo de mejoras normativas y de procedimiento se están planteando modificaciones en los plazos anteriores, a efectos de permitir, en electricidad, la realización del cambio en una fecha determinada seleccionada por el cliente. Asimismo, los plazos deberán revisarse para tener en cuenta el mencionado requisito de las Directivas europeas según el cual los Estados Miembros deberán garantizar que los gestores de las redes efectúen los cambios de suministrador en un plazo de tres semanas⁹ (dicho plazo deberá interpretarse en todo caso como máximo, y, además, el consumidor podrá pactar libremente la fecha del cambio con el comercializador). Como novedad, las Directivas prevén también la introducción de un plazo para que los consumidores reciban una facturación de cierre del suministrador anterior antes de que transcurran seis semanas desde la fecha en que se produjo el cambio.

Cabe señalar que para poder reducir los plazos actualmente establecidos de forma general para la baja tensión, se hace necesario revisar y ampliar el ámbito de actuación del procedimiento de estimación de la medida establecido por la Resolución de 30 de diciembre de 2002, aplicable a los cambios de suministrador para las tarifas de acceso 2.1A, 3.0A y 3.1A.

Todo lo anterior se entiende sin perjuicio de que algunos procesos requieran actuaciones en el punto de suministro para los que existan plazos máximos superiores (por ejemplo: la solicitud de lecturas extraordinarias, la existencia de dificultades objetivas en la planificación o ejecución de las actuaciones en el punto de suministro).

4. El consumidor no debe soportar coste directo alguno por cambio de suministrador

Tanto las Directivas europeas de 2003 y de 2009, como las recomendaciones de los reguladores apuntan claramente el principio de gratuidad del cambio de comercializador. El consumidor no debe soportar coste directo alguno por cambio de comercializador, puesto que se trata de costes que forman parte integrante del normal desenvolvimiento de las actividades de comercialización y distribución, y este derecho del consumidor debe ser adecuadamente publicitado.

Deberá comprobarse si este principio está adecuadamente recogido en la normativa vigente. En particular, cabe tener presente que el Real Decreto 1435/2002 establece los precios (regulados) a repercutir por los distribuidores a los comercializadores de

⁹ Se entiende que este plazo abarcaría tanto el periodo de contestación como el de activación del cambio por parte del distribuidor.

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

electricidad por determinadas actuaciones relativas al cambio de suministrador (anulación y reposición de contratos).

Otra vertiente importante de la gratuidad del cambio abarca la posibilidad de acceso sin coste, por parte del comercializador, a las bases de datos de los puntos de suministro. Esta posibilidad elimina una barrera a la entrada potencial para nuevos comercializadores y es, por tanto, muy relevante para el desarrollo de la competencia. En este sentido, las Directivas de 2009 requieren que la entidad responsable de la gestión del proceso de cambio no cobre a los comercializadores cantidad alguna por la cesión de los datos incluidos en el registro de puntos de suministro. Este principio ya se encuentra recogido en la normativa vigente de gas y electricidad, a través del Real Decreto 1011/2009, que extiende el derecho de acceso gratuito a las bases de datos de puntos de suministro también a la OCSUM.

En la Propuesta del Consejo de Reguladores del MIBEL se ponía de manifiesto que podrían existir circunstancias específicas que puedan aconsejar restringir en parte la gratuidad del cambio con el fin de no socializar a todo el sistema, y por tanto entre la generalidad de los consumidores, cargas en exceso gravosas de difícil justificación. En todo caso, las circunstancias bajo las cuales quepa aplicar determinadas restricciones al derecho de cambio rápido y gratuito deberían ser tasadas y debidamente razonadas.

La primera y más evidente restricción se refiere a la máxima frecuencia permitida de cambio gratuito, expresada como número de cambios anuales. En Portugal este límite queda establecido en un máximo de cuatro cambios en un periodo de doce meses, mientras en España no existe tal límite.

En consecuencia, la mencionada Propuesta planteaba una limitación al número de cambios en cuanto a la máxima frecuencia permitida: cuatro cambios al año se consideraba un límite prudente que no coarta la libertad de elección de comercializador y tampoco pone en peligro la rentabilidad social de la posibilidad de cambio. En todo caso, se considera conveniente eliminar esta limitación, ya que podría violar las Directivas de la Unión Europea.

5. El distribuidor debe ser neutral con respecto al cambio, respetando los procedimientos de cambio establecidos, no pudiendo rechazar o retrasar ningún cambio más allá de unas causas claramente tasadas

En un estudio realizado en 2008¹⁰ sobre obstáculos al proceso de cambio en los mercados eléctricos, ERGEG subraya la importancia de que los distribuidores mantengan

¹⁰ ERGEG: Status review Supplier Switching Process, Electricity and Gas markets, Five case studies, Ref: E08-RMF-10-04, 19 september 2008. Los países considerados en el estudio fueron: Austria (gas y electricidad), Francia (gas y electricidad), Rumania (electricidad y gas), España (electricidad) y Suecia (electricidad).

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

una conducta neutral en la operación de las redes, asegurando, en particular, que no puedan obstaculizar el proceso de cambio. Esta recomendación parte del hecho de que, en la gran mayoría de los países europeos, los distribuidores pertenecen a grupos verticalmente integrados y, pueden tener, a priori, un incentivo a discriminar a favor de sus afiliadas a través de su intervención en la operativa del cambio de suministrador. Además, en el citado estudio se mencionan algunos casos de conductas discriminatorias detectados en Alemania, Italia y Noruega.

Aún cuando la normativa vigente en España establece con claridad los criterios de separación legal y funcional aplicables a la actividad de distribución, así como su obligación de permitir el acceso de terceros a las redes en condiciones objetivas, transparentes y no-discriminatorias, los procedimientos de cambio no se encuentran totalmente definidos en la reglamentación, lo que puede permitir la introducción de trabas del distribuidor a las solicitudes de cambio de suministrador. En estos procedimientos el distribuidor juega un papel central, que no es exactamente igual en gas y en electricidad, desde las fases iniciales de confirmación y activación, hasta las finales de medición y liquidación de las cuentas pendientes del consumidor. Dependiendo de las reglas que se establezcan, puede determinarse un régimen que deja más o menos margen de decisión discrecional a los distribuidores, lo que a su vez puede permitir comportamientos arbitrarios que sería deseable evitar.

En este sentido se considera 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.

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

Los procedimientos de cambio de suministrador deberían realizarse de la manera más ágil y eficiente posible. Como condición básica, este objetivo requiere que todas las comunicaciones entre los agentes involucrados en el proceso de cambio (comercializador entrante y saliente, distribuidor y entidad supervisora de los cambios de suministrador) se realicen a través de medios telemáticos, empleando protocolos consensuados y ampliamente conocidos, cuyo uso resulte asequible a una amplia generalidad de agentes.

En ambos sectores del gas y de la electricidad existen procesos operativos telemáticos que se han ido consolidando en la práctica, pero que no están todavía normativizados. En el caso eléctrico, por ejemplo, el artículo 8 del RD 1435/2002 establece 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

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

ficheros y formatos preestablecidos u otro sistema previamente aprobado por la Dirección General de Política Energética y Minas (dicha “homologación” no ha tenido lugar hasta la fecha).

En todo caso, se estudiará la posibilidad de fijar un plazo para la adaptación de las distribuidoras de menos de 100.000 clientes a los formatos electrónicos homogeneizados.

7. Los puntos de suministro y la información anexa deben identificarse de manera unívoca

Cada punto de suministro debe tener un código de identificación, al cual está asociado un registro con información de naturaleza técnica y comercial establecida reglamentariamente (registro del punto de suministro), con el doble objetivo de facilitar el intercambio de información entre agentes, y de evitar posibles confusiones y malentendidos sobre las situaciones específicas de determinados consumidores.

Este código (CUPS) constituye una información fundamental en la operativa del cambio de comercializador. Esta información debe por tanto ser fácilmente accesible a los consumidores, en concreto por medio de su inclusión en las facturas de electricidad o gas.

El Real Decreto 1011/2009 establece un listado exhaustivo de los datos que deben estar relacionados a cada punto de suministro, que tiene una estructura y un contenido común para gas y electricidad, sin perjuicios de las especificidades de cada producto.

8. Las responsabilidades de los agentes involucrados en el cambio deben identificarse claramente en la normativa

La certeza regulatoria en cuanto a qué responsabilidades se atribuyen a qué agentes, es un aspecto fundamental de cualquier procedimiento de cambio de suministrador, por diversas razones: (1) evitar el posible trato discriminatorio de una distribuidora hacia comercializadoras del mismo grupo; (2) evitar ineficiencias o retrasos en el proceso; y (3) obtener mayor seguridad jurídica para el consumidor, permitiendo la adecuada trazabilidad y auditabilidad de los procedimientos.

La normativa vigente presenta lagunas importantes en este ámbito, así como asimetrías entre las funciones que desempeñan los distintos agentes en los cambios de suministrador en gas y electricidad.

Entre ellas cabe mencionar, como ejemplo significativo, el papel de los distribuidores en relación con la validación de la conformidad del cliente, que existe en el sector gasista, pero no está definido en el sector eléctrico, y su relación con la función de OCSUM de verificar, ex post, el consentimiento de los consumidores al cambio. En la legislación portuguesa, por ejemplo, esta situación se ha resuelto estableciendo la obligación de los comercializadores (entrantes) de obtener una autorización formal de los clientes, pero no la de remitir dicha información a la entidad encargada de gestionar/supervisar el cambio.

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

Esta información deberá permanecer a disposición para que el operador logístico (encargado de gestionar el cambio en Portugal), en base a un procedimiento aleatorio y no discriminatorio, solicite la comprobación, ex post, de la existencia de la conformidad del cliente.

9. El ejercicio del derecho de cambio de suministrador no debe supeditarse a actualizaciones de las condiciones técnicas de la instalación¹¹ que estuvieran pendientes antes del cambio.

El proceso de cambio de suministrador, cuando se produce sin ningún cambio contractual en las condiciones del suministro, no debe ser aprovechado para exigir al consumidor la actualización de las condiciones técnicas de su instalación que estuviera pendiente de realizar antes de la solicitud de cambio, ya que esta exigencia se constituiría en una barrera que induciría al cliente a no ejercer el derecho al cambio de suministrador.

Este principio no implica que el distribuidor no pueda exigir la actualización de las condiciones técnicas de una instalación (como por ejemplo, la instalación del limitador de potencia en electricidad o las inspecciones periódicas en gas), sino que la exigencia de las actualizaciones que sean necesarias en las instalaciones de los consumidores se aplique de manera no discriminatoria a cualquier consumidor, con independencia de que el consumidor ejerza o no su derecho al cambio de suministrador.

En todo caso, el distribuidor sí puede exigir las actualizaciones necesarias en los cambios de suministrador que llevan asociados cualquier cambio en las condiciones contractuales del suministro, así como en las altas de nuevas instalaciones.

Bajo la legislación vigente este principio se cumple en los sectores gasista y eléctrico. No obstante, en el sector eléctrico, cuando hay un cambio de titularidad en instalaciones de más de 20 años, dicho cambio puede exigir una verificación por el distribuidor y la aportación de un nuevo Certificado de Instalación Eléctrica (CIE). Sería conveniente establecer normativamente la obligatoriedad de realizar verificaciones periódicas de las instalaciones eléctricas, como ya ocurre en el sector gasista, para evitar que estas verificaciones sean exigibles en los casos de solicitudes de cambio de titularidad simultánea al cambio de suministrador.

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 Debe entenderse que este principio también aplica a las actualizaciones de otros elementos que no forman parte de la instalación de gas o electricidad en sentido estricto, como por ejemplo el ICP o el equipo de medida.

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

Como corolario del principio anterior, parece necesario establecer reglas claras para la medición del consumo del cliente al momento del cambio en las situaciones más problemáticas, es decir cuando: (1) los consumidores no disponen de telemedida; y (2) la siguiente lectura real es muy lejana en el tiempo y el consumidor prefiere realizar el cambio con anterioridad.

Bajo estas circunstancias, condicionar la realización del cambio a la realización de la lectura real podría constituir un obstáculo al ejercicio del derecho de elección del consumidor. Por tanto, debería ser posible realizar una estimación del consumo. Ésta obedecería a un perfil de consumo ajustado al cliente, que haya sido previamente aprobado y divulgado.

En cualquier caso, ante posibles desacuerdos entre agentes sobre las cantidades estimadas, debería existir la opción de solicitar una lectura real extraordinaria en caso de reclamaciones, cuyo coste correspondería a la entidad que lo solicita.

A este respecto, en la Propuesta del Consejo de Reguladores se considera que *“El uso de estimaciones es admisible en los puntos de suministro que carezcan de telemedida, siempre y cuando exista un procedimiento de estimación público, basado en principios objeto de armonización. Cualquiera de los agentes implicados en el proceso podrá solicitar, a sus expensas, una lectura real extraordinaria”*.

En el sector eléctrico la normativa aplicable para establecer el procedimiento de estimación de medida aplicable a los cambio de suministrador, está establecido en la Resolución de 30 de diciembre de 2002, de la Dirección General de Política Energética y Minas, que, como se ha mencionado anteriormente, deberá ser revisada y ampliada para poder estimar la medida de los puntos de suministro de tipo 4 que actualmente no contempla. Por otra parte, en el sector gasista, aún cuando la posibilidad de estimación del consumo por parte de las distribuidoras está prevista en el Real Decreto 1434/2002, no existe una metodología de estimación publicada.

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

El tratamiento de las situaciones en las cuales un consumidor quiere ejercer su derecho de elegir un nuevo comercializador cuando tiene deudas pendientes con el antiguo, es objetivamente complejo.

La primera cuestión básica a resolver es la definición del concepto de impago, a efectos de distinguir entre casos de incumplimiento efectivo y sistemático, y casos de incumplimientos debidos a retrasos puntuales o errores de sistema

En segundo lugar, no cabe establecer ninguna restricción a priori para el cambio de estos consumidores. Los comercializadores, sobre la base de la información más completa

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

posible puesta a su disposición, pueden realizar ofertas comerciales que reflejen los riesgos percibidos en relación con determinados consumidores, y que eviten una posible socialización de un coste añadido en detrimento de la gran mayoría de clientes al corriente del pago de sus obligaciones.

El mecanismo de suspensión del suministro, previsto bajo ambas normativas de gas y electricidad, debería actualizarse para reflejar la situación del mercado completamente liberalizado, así como las obligaciones de suministro que afecten a los comercializadores de último recurso (CUR), en caso de consumidores con solicitud de orden de corte o baja por impago. En este sentido, entre otros aspectos, debería clarificarse y dejar explícita que la obligación actual de las comercializadoras de último recurso de atender el suministro de clientes con derecho a la TUR no afecta a aquéllos en situación de impago.

En cualquier caso, los procedimientos de corte y baja por impago deberían detallarse en un desarrollo normativo posterior.

12. Los procedimientos previstos deben garantizar la continuidad del suministro en el caso de falta de contrato en vigor del consumidor con un comercializador

En el mercado liberalizado actual los consumidores contratan el suministro con los comercializadores y las causas de suspensión del suministro se regulan en los contratos libremente pactados, salvo en lo regulado con referencia al suministro de último recurso. En este marco, y dejando aparte los casos de impago o de bajas por finalización de suministro, puede suceder que un contrato expire por vencimiento del plazo, o que se rescinda por alguna causa prevista en el mismo, y que el consumidor no haya concertado un contrato con un nuevo comercializador.

En estas circunstancias, es importante que los procedimientos de cambio de suministrador incluyan 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.

En la actualidad, tanto en la regulación eléctrica (Real Decreto 485/2009), como en la gasista (Real Decreto 104/2010), se establece para los comercializadores de último recurso (CUR) una obligación de atender el suministro en los supuestos de falta de contrato en vigor con un comercializador. Esta obligación afecta a consumidores con derecho a Tarifa de Último Recurso (TUR) y a consumidores sin derecho a TUR, aunque a estos últimos sólo les cubre durante un periodo de tiempo limitado, y, además durante ese tiempo se les penaliza con un recargo.

En principio, sobre la base de los citados Reales Decretos, una posible interpretación es que los consumidores que carezcan de contrato tendrían derecho (a excepción del caso de impago) al suministro a través de un comercializador de último recurso sin necesidad

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

de dirigirse al mismo con una solicitud expresa¹². Sin embargo, cabe también tener en cuenta cómo afecta esta garantía al artículo 86.2 del Real Decreto 1955/2000 y al artículo 55 del Real Decreto 1434/2002, que regulan la suspensión de suministro en electricidad y gas, respectivamente. Éstos disponen que el distribuidor proceda a suspender el suministro en el plazo establecido desde la comunicación realizada por el comercializador saliente si el consumidor o un comercializador no presentan un nuevo contrato. La existencia de esta contradicción en la normativa vigente no deja claro cómo el consumidor, sin contrato formalizado, ni comunicación explícita, pueda acabar siendo suministrado por un comercializador de último recurso.

En base a lo señalado, considerando que la suspensión del suministro es una situación lo suficientemente relevante, la regulación debería ser clara y precisa, sin que su aplicación esté sujeta a interpretaciones de los diferentes agentes del sistema.

Se requiere, por tanto, un procedimiento que sea coherente con la garantía de cobertura de suministro prevista por la normativa actual, y que aclare a quién, entre los diferentes sujetos implicados, corresponde la responsabilidad de informar de la situación al comercializador de último recurso que se determine por el legislador, según criterios objetivos¹³.

5 RESUMEN Y CONCLUSIONES

En este documento se ha presentado y argumentado una propuesta de principios generales que deben gobernar los procesos de cambio de suministrador. Dicha propuesta se inscribe en el marco más amplio del grupo de trabajo de OCSUM, que consiste en

¹² Se trata de una interpretación legal que tiene en cuenta varios aspectos de la normativa del suministro de último recurso, más allá de la literalidad de la frase “el comercializador de último recurso tendrá la obligación de atender las solicitudes de suministro de gas de aquellos consumidores que tengan derecho a acogerse a la TUR”.

¹³ A este respecto, 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), se expresaba en los siguientes términos:

“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.”

Propuesta de Principios Generales de los Procedimientos de Cambio de Suministrador

elaborar propuestas de mejora (regulatoria y operativa) de los actuales procedimientos de cambio de suministrador aplicados en los sectores de gas y electricidad en España. Los principios pretenden orientar la elaboración de dichas propuesta desde su fase de desarrollo inicial, atendiendo especialmente al contenido de las nuevas Directivas y a las recomendaciones de los reguladores europeos, que reflejan a su vez estudios y consultas públicas de amplio alcance.

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 telemedida 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.