



**INFORME SOBRE ALTERNATIVAS  
DE REGULACION EN LOS  
PROCESOS DE CAMBIOS DE  
COMERCIALIZADOR**

**9 de julio de 2015**

**PDN/DE/003/15**

---

## Índice

1.	INTRODUCCIÓN .....	3
2.	SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CAMBIOS DE COMERCIALIZADOR ..	5
	a) Procedimiento para efectuar los cambios de comercializador.....	5
	b) Resumen de la evolución de las solicitudes de cambio de comercializador por sectores años 2012 a 2014 .....	6
	c) Evolución y tendencia en la tasa de <i>switching</i> .....	8
	d) Principales problemas observados.....	10
3.	ALTERNATIVAS DE REGULACIÓN DE LOS PROCESOS DE CAMBIOS DE COMERCIALIZADOR .....	12
4.	CONTENIDO DE LA PROPUESTA .....	14
	4.1. Objeto .....	14
	4.2. Ámbito de aplicación.....	15
	4.3. Condiciones generales de los cambios de comercializador.....	15
	4.4. Procedimiento de cambio de comercializador. ....	18
	4.5. Plazos del proceso de cambio de comercializador.....	19
	4.6. Contenido de la solicitud de cambio de comercializador. ....	21
	4.7. Anulaciones y reposiciones. ....	22
	4.8. Contratación por el comercializador de referencia o de último recurso de los consumidores que transitoriamente carezcan de un contrato de suministro en vigor y sigan consumiendo energía.....	25
	4.9. Estimación de medidas del suministro de electricidad. ....	26
	4.10. Procedimientos y Ficheros de intercambio de información.....	27
	4.11. Plazo de activación de las solicitudes de cambio de suministrador .....	28
	4.12. Desarrollo de Procedimientos de contratación telefónica y a través de medios telemáticos.....	28
	4.13. Formatos para las comunicaciones entre distribuidores y comercializadores.....	28
5.	ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROPUESTA.....	30
6.	DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONSULTAS Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA.....	35
7.	ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA PROPUESTA .....	37
	7.1 Análisis de las cargas administrativas y ahorro anual bruto .....	37
	7.2 Análisis de impacto económico y presupuestario .....	39

## **INFORME SOBRE ALTERNATIVAS DE REGULACIÓN DE LOS PROCESOS DE CAMBIOS DE COMERCIALIZADOR**

Expediente nº: PDN/DE/0003/15

### **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. María Fernández Pérez

#### **Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D<sup>a</sup>. Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

#### **Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 9 de julio de 2015

La Sala de Supervisión Regulatoria, con el objeto de disponer de mejores instrumentos para el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 7 apartados 14, 15 y 35 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, y el artículo 43.6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, acuerda emitir el siguiente informe relativo a la propuesta de alternativa de regulación sobre los procesos de cambios de comercializador.

### **1. INTRODUCCIÓN**

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, LSE), impulsa el principio de competencia efectiva en el sector eléctrico, introduciendo mecanismos para el aumento de la competencia en el mercado minorista y la mejora de la posición del consumidor en cuanto a información disponible y facilitación de procesos de cambio de suministrador.

A estos efectos, en el artículo 43.3 de la LSE se determina que reglamentariamente se establecerán *“los procedimientos de cambio de suministrador, que se realizará en un plazo máximo de 21 días”*. Así, por una parte, el artículo 40.2 establece que los distribuidores deben cumplir los requisitos y obligaciones que se establezcan reglamentariamente *“para las actuaciones que les corresponden en relación con los cambios de suministrador y, en concreto, cumplir con los plazos y recibir la información que se determine relativa a los citados cambios de suministrador”*, y asimismo el

---

artículo 46 p) determina que los comercializadores deben “*cumplir los plazos que se establezcan reglamentariamente para las actuaciones que les corresponden en relación con los cambios de suministrador*”. Finalmente, el incumplimiento injustificado de estas obligaciones se tipifica como infracción grave o leve. Por otra parte, el artículo 44 k) establece como derecho de los consumidores en relación con el suministro el “*realizar el cambio de suministrador sin coste alguno y en los plazos legal y reglamentariamente establecidos*”.

En relación con el gas natural, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, establece en sus artículos 74.1.t y 81.2.q, la obligación de distribuidores y comercializadores de “*Cumplir los plazos que se establezcan reglamentariamente para las actuaciones que les corresponden en relación con los cambios de suministrador. El plazo que se establezca reglamentariamente no podrá ser superior en ningún caso a las tres semanas.*”

La normativa de desarrollo reglamentario en relación con los cambios de comercializador de energía eléctrica y gasista ha venido constituida respetivamente en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía, por el Real Decreto 1435/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes en baja tensión, y por el Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural.

Estos desarrollos reglamentarios a su vez se complementan con lo dispuesto en el Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, por el que se establecen tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, el Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico, el Real Decreto 1011/2009, de 19 de junio, por el que se regula la Oficina de Cambios de Suministrador, y el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, que establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación.

Se hace preciso disponer, sin embargo, de un desarrollo normativo adaptado a las disposiciones de rango legal vigentes, que trate de dar respuesta directa, en términos operativos, a las necesidades que aparecen en los momentos clave del proceso de cambio de comercializador, y que aborde el mismo de manera homogénea para los sectores de electricidad y gas natural con el fin de facilitar la comprensión del mismo por el consumidor, máxime ante la proliferación de opciones de contratación de ofertas duales (paquete de contratación conjunto para suministros de electricidad y gas).

Considerando que la CNMC desempeña, desde el 1 de julio de 2014, las funciones de la Oficina de Cambios de Suministrador, ha puesto en marcha una serie de grupos de trabajo para el análisis de las alternativas de regulación de los cambios de suministrador, con el objeto establecer los procesos necesarios para el cambio de comercializador en la relación entre los agentes participantes, el contenido de las comunicaciones necesarias para cada proceso, los formatos, únicos y de obligado cumplimiento, y los plazos en los que deben quedar finalizados los diferentes procesos, de manera que se garantice al consumidor el acceso al servicio contratado de forma homogénea, transparente y no discriminatoria, con independencia de la modalidad de contrato presentada.

A continuación se recogen las diferentes alternativas de regulación de los procesos de cambios de suministrador.

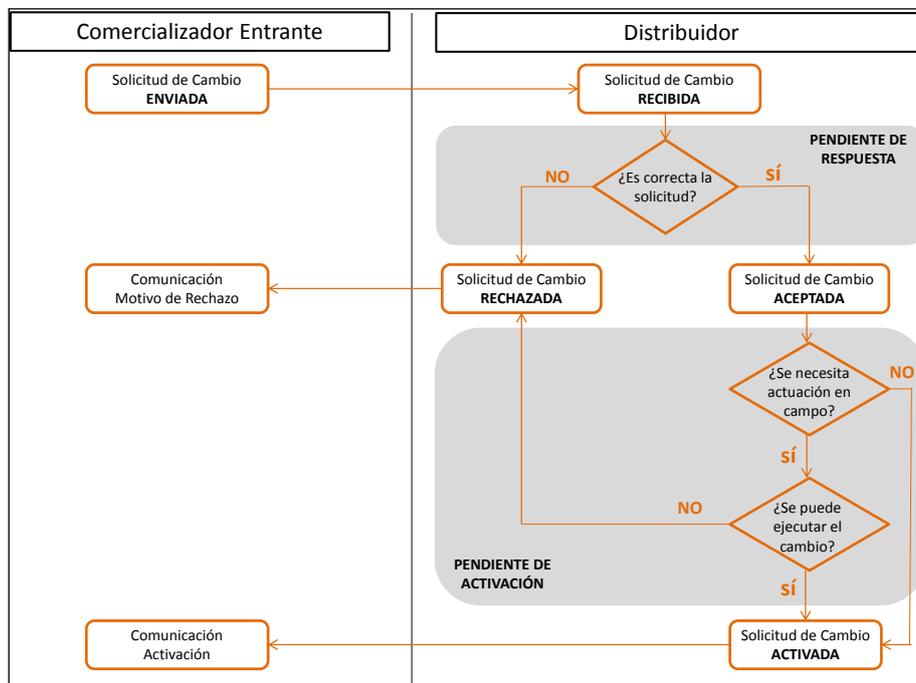
## **2. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS CAMBIOS DE COMERCIALIZADOR**

En esta sección se describe brevemente el procedimiento para efectuar los cambios de comercializador (que distingue entre solicitudes aceptadas, rechazadas y activadas), a continuación se muestra la evolución de las solicitudes de cambio de comercializador por sectores (años 2012 a 2014), se obtiene la tasa de cambio de comercializador durante el periodo objeto de análisis y, finalmente, se resumen los principales problemas identificados en materia de cambio de comercializador, tanto operativos como regulatorios, que esta propuesta pretende corregir.

### **a) Procedimiento para efectuar los cambios de comercializador**

El siguiente gráfico muestra el esquema general del procedimiento de cambio de comercializador, aplicable tanto para el sector eléctrico como para el gasista.

**Gráfico 1. Esquema general del procedimiento de cambio de comercializador**

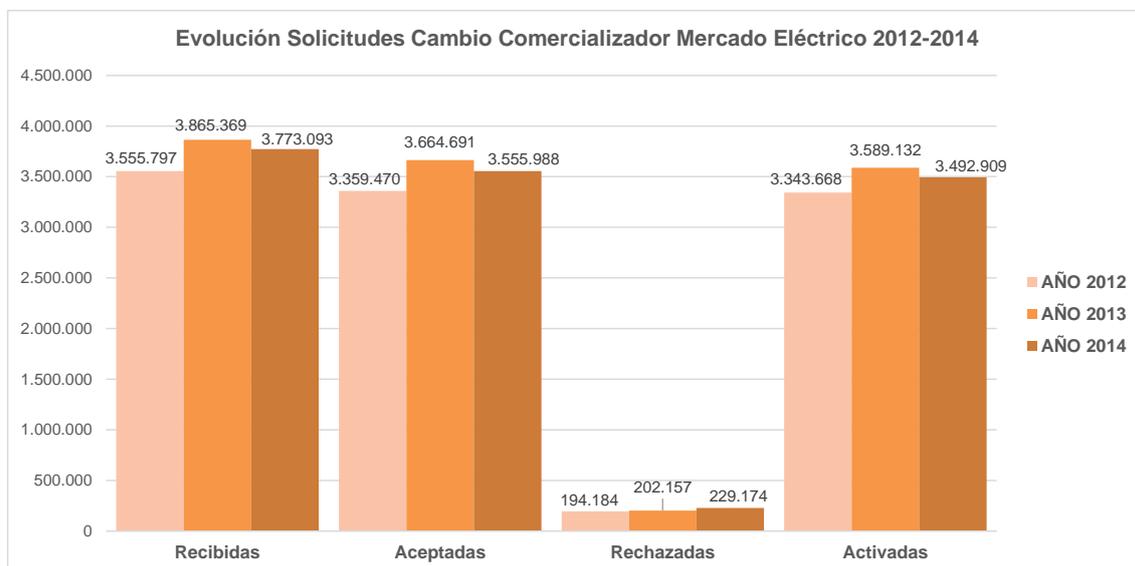


En él se puede apreciar cómo el proceso se inicia con una solicitud de cambio del nuevo comercializador (entrante) al distribuidor, que inicialmente debe evaluar si acepta o rechaza su tramitación bajo unos criterios tasados. Una vez que es aceptada la solicitud, y en su caso, realizadas las actuaciones que procedan, debe activar el cambio y comunicarlo al comercializador entrante y saliente.

**b) Resumen de la evolución de las solicitudes de cambio de comercializador por sectores años 2012 a 2014**

La evolución de los procesos de cambio de comercializador en el periodo 2012 a 2014 no es homogénea entre los sectores de electricidad y de gas natural. A continuación se resumen las evoluciones de los parámetros principales en relación con las solicitudes de cambio de comercializador (recibidas, aceptadas y finalmente activadas) en el periodo de 2012 a 2014, en cada uno de los sectores de electricidad y de gas natural.

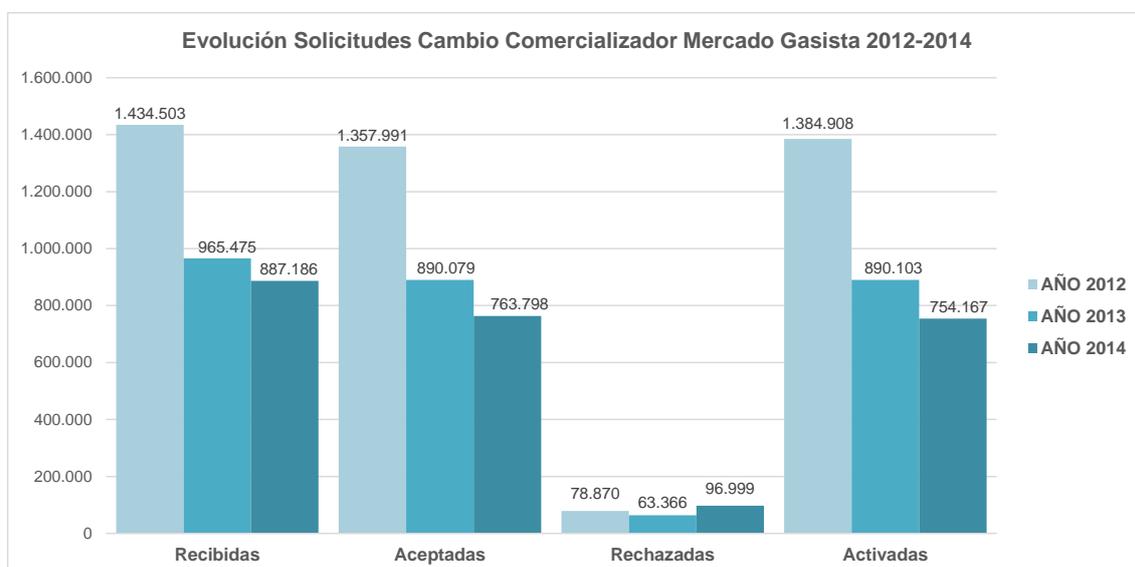
**Gráfico 2. Proceso seguido por las solicitudes de cambio de comercializador en los años 2012 a 2014 - Sector Eléctrico**



Fuente: Informe Anual 2014 de Supervisión de los Procesos de Cambio de Comercializador.

En el sector eléctrico, la evolución de los datos indicados en su gráfico revelan que se produjo inicialmente un relevante incremento en el número de solicitudes gestionadas por los agentes en el año 2013 con respecto a 2012, con un aumento de más de 300.000 solicitudes recibidas por los distribuidores, si bien después ha seguido un moderado decrecimiento de algo menos de 100.000 solicitudes en el volumen de las gestionadas por dicho sector en el año 2014 con respecto a 2013.

**Gráfico 3. Proceso seguido por las solicitudes de cambio de comercializador en los años 2012 a 2014 - Sector Gas natural**



Fuente: Informe Anual 2014 de Supervisión de los Procesos de Cambio de Comercializador.

Por lo que respecta al sector gasista, se observa que se mantiene la tendencia a un progresivo descenso en el volumen de solicitudes gestionadas, que fue especialmente significativo en el año 2013, con una caída de casi 500.000 solicitudes recibidas por los distribuidores en dicho año, y algo más moderado en el año 2014, con una caída de algo menos de 80.000 solicitudes recibidas por los distribuidores.

Cabe señalar que no todas las solicitudes formuladas por los comercializadores están bien realizadas, o contienen la información que corresponde a la del punto de suministro, o deben rechazarse por aspectos técnicos. Así, considerando también las operaciones ejecutadas durante cada año, el número de solicitudes que son aceptadas corresponde a una horquilla 89%-95%, lo que significa unas tasas de rechazo medias de entre 5%-11%, datos que con una optimización de los procesos de cambios de comercializador deberían ser claramente mejorados, aproximando la horquilla al 100% de aceptaciones y disminuyendo la incidencia de los rechazos a un dato puntual y acotado a un entorno de un 1% en ambos sectores.

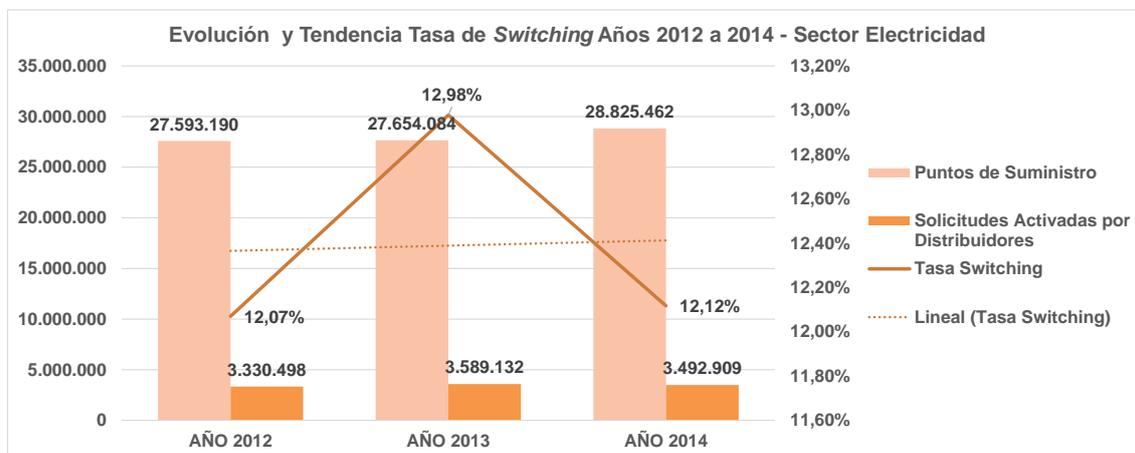
### **c) Evolución y tendencia en la tasa de *switching***

La tasa de cambios de comercializador o tasa de *switching* de un determinado sector se calcula como el ratio entre el número de cambios y el número de consumidores. A estos efectos, a continuación se utiliza el número de cambios de comercializador activados en el año 2014 con relación al número de puntos de suministro existentes al final del mismo.

En general, se observa que las tasas de cambio de comercializador (*switching*) en el intervalo 2012-2014 muestran un desarrollo desigual por sectores, con una tendencia ligeramente creciente en el sector eléctrico y mostrando una sensible caída en el sector gasista.

En los gráficos siguientes se muestra, por sectores, la evolución de la tasa de *switching* en el periodo 2012-2014, en relación con el volumen total de las solicitudes de cambio de comercializador finalmente activadas por los distribuidores en cada anualidad, incorporando asimismo el número total de puntos de suministro por año. Igualmente, se incluye una proyección lineal de las respectivas tendencias en la evolución de las tasa de *switching* de cada sector.

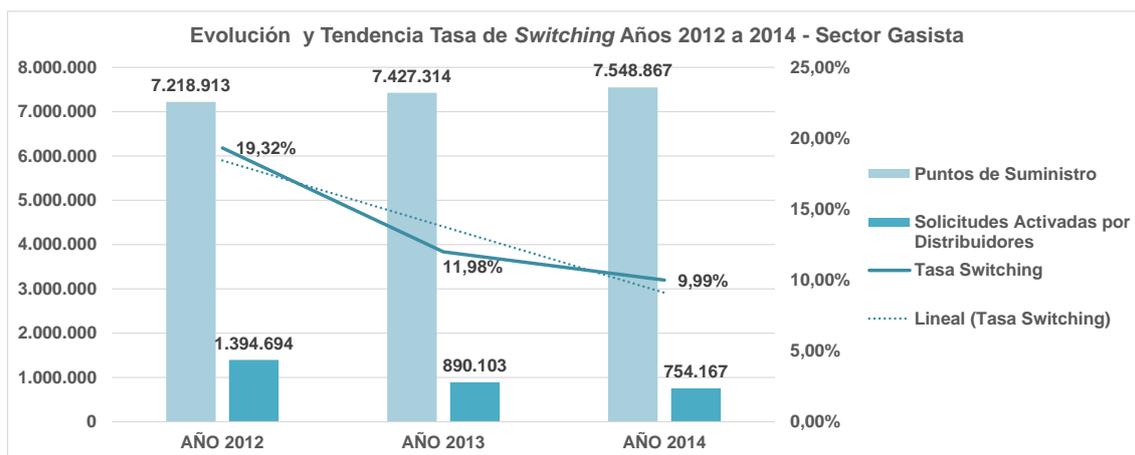
**Gráfico 4. Evolución y tendencia de la tasa de *switching* entre los años 2012 a 2014. Sector eléctrico**



Fuente: Informe Anual 2014 de Supervisión de los Procesos de Cambio de Comercializador.

En el sector eléctrico, se han informado en 2014 un total de 28.825.462 puntos de suministro al finalizar el año, con una tasa de cambio de comercializador (*switching*) del 12,1%. Al respecto, se observa un incremento de casi un punto en la tasa de *switching* del año 2013 respecto a la registrada en el ejercicio 2012, si bien no se mantiene la tendencia incremental al producirse una caída de la tasa en el año 2014 siguiente, en parte como consecuencia del incremento en el número de puntos de suministro.

**Gráfico 5. Evolución y tendencia de la tasa de *switching* entre los años 2012 a 2014. Sector gasista**



Fuente: Informe Anual 2014 de Supervisión de los Procesos de Cambio de Comercializador.

En el sector de gas natural, se han informado en 2014 un total de 7.548.867 puntos de suministro, con una tasa de cambio de comercializador (*switching*) del 10%. Se observa una caída constante de la tasa de *switching* en el periodo de los tres años, muy acusada en el año 2013 (más de siete puntos) y algo

más atenuada en el año 2014, a pesar de que se mantiene el incremento constante en el número de puntos de suministro.

Cabe deducir de lo anterior las siguientes conclusiones:

1. Las tasas de *switching* obtenidas están en línea, e incluso resultan superiores, a la media europea de los mercados de gas y electricidad, y hasta cierto punto son similares a las tasas de portabilidad observadas en el sector de telecomunicaciones<sup>1</sup>, al menos hasta el año 2012 (las tasas de portabilidad en telefonía fija y telefonía móvil mostraron porcentajes similares, del 11,2% y el 11,7%, respectivamente), porque se incrementaron en el año 2013 (hasta un 15,4% y un 17,2% respectivamente), año en que se alcanzaron cifras record en ambos tipos de portabilidades.
2. Los procesos operativos de cambio de comercializador no están condicionando de forma significativa el funcionamiento de los mercados minoristas. En ambos sectores la tasa de *switching* es cercana al porcentaje de cambios solicitados por los consumidores.

En todo caso, cabe recordar que la tasa de *switching* es un indicador del nivel de competencia en el mercado minorista que debe valorarse conjuntamente a otros indicadores relacionados con la estructura y el grado de satisfacción de los consumidores. No se puede descartar, al menos en parte, que en ausencia de cambios estructurales y de variaciones significativas entre precios ofertados para servicios básicos de gas y electricidad, la evolución de las tasas de *switching* pueda estar asociada, también, al elevado grado de descontento de los consumidores que revelan los datos del *Market Consumer Scoreboard*.

#### **d) Principales problemas observados**

Como viene señalando esta Comisión en sus informes trimestrales de supervisión de los cambios de comercializador, es preciso tener en cuenta que existen diferencias, en lo que se refiere a los mecanismos utilizados por los agentes para los cambios de comercializador, entre los sectores de energía eléctrica y de gas natural. En este sentido, cada sector emplea un mecanismo de intercambio de información distinto: en el sector eléctrico, se trata de mensajes bilaterales entre los agentes implicados (comercializador entrante, distribuidor y comercializador saliente) generados por sistemas independientes desarrollados voluntariamente por cada uno de los agentes sobre la base de los formatos pactados en OCSUM, mientras que en el sector de gas natural, se utiliza mayoritariamente una plataforma común entre los agentes (SCTD) promovida por los distribuidores.

---

<sup>1</sup> Datos obtenidos de los respectivos Informes Anuales 2012 y 2013 de Telecomunicaciones publicados por la CNMC.

Por la evolución de los datos que se vienen observando en los últimos informes de supervisión de los procesos de cambios de comercializador (por ejemplo, en términos de solicitudes pendientes de activación, solicitudes rechazadas fuera de plazo, y especialmente en la gestión de activación de solicitudes), cabe deducir que, en general, el sistema de intercambio de información mediante una plataforma de *software* como la que utilizan la mayoría de los agentes gasistas, denominada SCTD (Sistema de Comunicación Transporte – Distribución) se ha mostrado históricamente más eficiente a la hora de optimizar los procesos de cambio de comercializador, especialmente en la operativa de activaciones, que el sistema bilateral y gestionado individualmente por los agentes eléctricos.

En este sentido, conviene advertir que el sistema bilateral de comunicación en el sector eléctrico ni siquiera es utilizado por todos los agentes de dicho sector, pues, a modo de ejemplo, la mayoría de los distribuidores con menos de 100.000 puntos de suministro no tienen implementados los desarrollos informáticos necesarios para los procesos de comunicación electrónica entre agentes, ni en ocasiones se adaptan en su gestión a los procedimientos consensuados para los cambios de comercializador (por ejemplo, petición de confirmación documental del efectivo consentimiento del consumidor para proceder al cambio de comercializador). De igual modo, se ha de señalar que, al ser voluntaria su implantación, algunos agentes han procedido a realizar desarrollos específicos propios en las adaptación de los formatos consensuados, lo que genera ineficiencias debido a la necesidad de contemplar desarrollos de sistemas específicos según con qué agentes se opere, o en función de las zonas de distribución en que se comercialice.

Asimismo, existen diferencias de carácter regulatorio en lo referido a los plazos de tramitación de las solicitudes de cambio de comercializador por parte del distribuidor. A este respecto, la regulación actual de los procesos de anulaciones y reposiciones es operativamente insuficiente en el sector eléctrico (estando definida por el artículo 4 del Real Decreto 1435/2002, en la redacción dada por el Real Decreto 1454/2005<sup>2</sup>). Esta regulación, sin embargo, no existe en el sector gasista, por lo que se requiere, a efectos de eliminar una clara asimetría entre ambos sectores, recoger la regulación de los mismos, especialmente en el caso de las reposiciones, proceso crítico para los consumidores.

---

<sup>2</sup> «6. En un proceso de cambio de suministrador, los consumidores y los comercializadores podrán solicitar que se realice una anulación, en tanto no se haya activado el cambio o se hayan comenzado las actuaciones en campo si fuesen precisas. Si con posterioridad a estos hechos se produce una solicitud de anulación del cambio, se entenderá como una reposición, siendo por cuenta del comercializador, tanto el coste de reposición, como el de la energía y de la tarifa de acceso, hasta que se produzca la activación a la situación anterior al cambio. Todo ello sin perjuicio de las cláusulas previstas en el contrato entre el comercializador y el consumidor».

### **3. ALTERNATIVAS DE REGULACIÓN DE LOS PROCESOS DE CAMBIOS DE COMERCIALIZADOR**

La normativa de desarrollo reglamentario en relación con los cambios de comercializador de energía eléctrica y de gas natural ha venido constituida respetivamente en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, por el Real Decreto 1435/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes en baja tensión, y por el Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural.

Esta normativa ha sido modificada parcialmente por la entrada en vigor de determinadas leyes (Real Decreto-Ley 13/2012, Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, y Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y la reciente Ley 8/2015, de 21 de mayo, de modificación de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos) que han traspuesto las Directivas europeas 2009/72/CE<sup>3</sup> y 2009/73/CE<sup>4</sup>, o por la actualización de la normativa básica de defensa de los consumidores y usuarios (Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre).

En varias ocasiones el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR) ha planteado abordar la reforma y actualización de la indicada normativa de desarrollo reglamentario, llegándose a valorar por la extinta CNE las respectivas propuestas de reforma de los principales reales decretos de referencia para ambos sectores<sup>5</sup>, pero finalmente estas propuestas no han llegado a ser implementadas.

---

<sup>3</sup> Directivas europeas 2009/72/CE 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.

<sup>4</sup> 2009/73/CE 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.

<sup>5</sup> Véanse los siguientes documentos de la extinta CNE: “*INFORME 34/2011 DE LA CNE SOLICITADO POR LA SECRETARÍA DE ESTADO DE ENERGÍA SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 1955/2000, DE 1 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE REGULAN LAS ACTIVIDADES DE TRANSPORTE, DISTRIBUCIÓN, COMERCIALIZACIÓN, SUMINISTRO Y PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN DE INSTALACIONES DE ENERGÍA ELÉCTRICA*” de fecha 27 de octubre de 2011; “*INFORME 32/2011 DE LA CNE SOBRE LA PROPUESTA DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS ACTIVIDADES DE TRANSPORTE, DISTRIBUCIÓN, COMERCIALIZACIÓN, SUMINISTRO Y PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN DE*

Los procedimientos de cambio de comercializador en los sectores de electricidad y gas natural actualmente se basan en una autorregulación a partir de procedimientos operativos consensuados entre los principales agentes comercializadores y distribuidores de electricidad y de gas natural que se han ido consolidando en el ámbito de la extinta Oficina de Cambios de Suministrador S.A. (OCSUM), pero que están sujetos a la interpretación de las partes y no están suficientemente implementados entre todos los distribuidores y comercializadores. Dichos procedimientos de cambio de comercializador establecen el esquema de los procesos a llevar a cabo para efectuar el cambio de comercializador (flujogramas), así como los plazos y los formatos de intercambio de información, si bien no tienen rango normativo. En la normativa vigente se recoge que será el Ministerio de Industria, Energía y Turismo quien apruebe finalmente estos procedimientos, pero hasta ahora esto no se ha producido.

Se constata pues el hecho de que, por una parte, la regulación básica se encuentra dispersa en diferentes leyes, decretos, órdenes ministeriales y resoluciones, y por otra, no existe una regulación específica a nivel de procedimientos operativos de cambio de comercializador, lo que genera numerosos problemas en relación con los cambios, especialmente en lo referente al número de rechazos, los cambios sin consentimiento del consumidor, y a la enorme dilación de los plazos.

Adicionalmente, se debe considerar la falta de homogeneidad existente entre la regulación aplicable a la electricidad y al gas natural, que origina asimetrías en las actuaciones de las empresas competidoras en ambos mercados, lo que es fuente de ineficiencias en los procesos operativos, por lo que se propone al MINETUR su revisión, que podría ser a través de un Real Decreto.

Los indicados procedimientos y ficheros de contratación fruto de la autorregulación actualmente existentes son publicados como tales documentos consensuados, aunque no se aplican por la totalidad de los agentes, en el área específica para las empresas relacionadas con la actividad de cambio de comercializador de la *web* de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC)<sup>6</sup>, si bien existe un consenso general en considerar necesaria y urgente una actualización normativa que los recoja, y que permita además revisar ciertos aspectos que han quedado obsoletos e implementar un desarrollo reglamentario que aborde de manera homogénea los procesos de

---

*INSTALACIONES DE GAS NATURAL*” de fecha 18 de octubre de 2011; *“INFORME 25/2013 DE LA CNE SOLICITADO POR LA SECRETARÍA DE ESTADO DE ENERGÍA SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ACTIVIDAD DE COMERCIALIZACIÓN Y LAS CONDICIONES DE CONTRATACIÓN Y SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA*” de fecha 12 de septiembre de 2013.

<sup>6</sup> <http://cambiodecomercializador.cnmc.es/>

cambio de comercializador en los sectores de electricidad y de gas natural. Del mismo modo, dichos procedimientos deberían ser actualizados periódicamente y publicados de forma oficial, de manera similar a lo que ocurre, por ejemplo, con los Procedimientos de Operación del Sistema. El rango normativo debería permitir realizar modificaciones con facilidad y en un plazo cada vez menor, es por ello que se propone a estos efectos la utilización de Circulares de la CNMC.

La propuesta que realiza esta Comisión tiene por objeto agrupar, actualizar y armonizar la normativa reguladora de los procesos de cambios de comercializador de los sectores de electricidad y de gas natural, estableciendo los criterios básicos que son necesarios al efecto en la relación entre los agentes participantes, el contenido mínimo de las comunicaciones necesarias para cada proceso, los principios generales de la mensajería y de los formatos que la desarrollan, que serán únicos y de obligado cumplimiento para todos los agentes, así como los plazos en los que deben quedar finalizados los diferentes procesos, tratando de eliminar en lo posible asimetrías en las actuaciones de las empresas competidoras en ambos mercados, de manera que se garantice al consumidor el acceso al servicio contratado de forma homogénea, transparente y no discriminatoria, con independencia del sector y de la modalidad de contrato presentada. Se trata pues de una propuesta de índole operativa e instrumental.

## **4. CONTENIDO DE LA PROPUESTA**

### **4.1. Objeto**

Dado el estado actual de liberalización de los mercados minoristas de electricidad y de gas natural, en el que el número de cambios de comercializador supera los cuatro millones al año, habiéndose producido un incremento sustancial de nuevos comercializadores de energía que demandan una homogeneización de procesos, y con una cada vez más preocupante incidencia de las reclamaciones de los consumidores en estos procesos, muchas de las cuales se originan en la inexistencia de regulación específica o en aplicaciones no homogéneas del actual contexto normativo nacido para un entorno de mercados regulados, se hace preciso disponer de un nuevo desarrollo reglamentario.

Este desarrollo habría de adaptarse a las disposiciones de rango legal vigentes, y debe ofrecer una respuesta directa, en términos operativos, a las necesidades que aparecen en los momentos clave del proceso de cambio de comercializador, abordándolo de manera homogénea para los sectores de electricidad y gas natural con el fin de facilitar la comprensión del mismo al consumidor, máxime ante la proliferación de opciones de contratación de ofertas duales (paquete de contratación conjunto para suministros de electricidad y gas).

A modo de ejemplo, el objeto de la norma podría ser el siguiente:

*«Constituye el objeto de este real decreto la regulación del procedimiento de cambio de comercializador en los sectores del gas natural y la electricidad, para facilitar la tramitación de estos cambios de manera rápida, eficaz y sencilla, dentro del plazo máximo de 21 días naturales previsto en la Ley 24/2013 y en la Ley 34/1998.».*

## **4.2. Ámbito de aplicación.**

Por otro lado, cabría concretar y definir los agentes e intervinientes que se consideran indispensables para el buen fin de la gestión de los procesos de cambios de comercializador. Por una parte, el distribuidor (propietario de las redes/líneas a través de las cuales se realiza físicamente el suministro) es el encargado de la lectura de consumo y, por tanto, realiza gestiones imprescindibles para la tramitación de las solicitudes de cambio, y por otra parte, los comercializadores implicados, tanto el nuevo (denominado entrante<sup>7</sup>) como el antiguo (o saliente<sup>8</sup>).

Igualmente, cabría contemplar la figura del consumidor que contrata directamente el acceso a la red con el distribuidor de energía eléctrica, y que a su vez contrata el suministro de energía con un comercializador, indicando que a estos efectos le resulta de aplicación todo lo recogido en la propuesta normativa.

A modo de ejemplo, el ámbito de aplicación podría ser el siguiente:

*«Este real decreto es de aplicación a los comercializadores y distribuidores de gas natural y electricidad.*

*También será de aplicación lo dispuesto en este real decreto a aquellos consumidores de energía eléctrica que contraten la tarifa de acceso con el distribuidor y adquieran la energía a través de un comercializador.*

*A efectos de este real decreto, se entiende por “comercializador entrante” el nuevo comercializador que solicita al distribuidor el cambio de comercializador a su favor, y se entiende por “comercializador saliente” el comercializador que deja de suministrar al consumidor una vez se haya finalizado el proceso y sea efectivo el cambio de comercializador.»*

## **4.3. Condiciones generales de los cambios de comercializador.**

Cabría fijar las principales reglas que han de regir los procesos de cambios de comercializador y desarrollar detalladamente los plazos que se deben aplicar en los procesos de cambios de comercializador y la configuración de los procedimientos a seguir para los casos de anulaciones y reposiciones. En este sentido, sería bueno establecer las condiciones generales para la realización

---

<sup>7</sup> En el sector de telecomunicaciones, se denomina operador receptor.

<sup>8</sup> En el sector de telecomunicaciones, se denomina operador donante.

de estos cambios de comercializador, además de establecer el marco reglamentario para el desarrollo de las gestiones por parte de los agentes implicados.

Asimismo, se propone regular con detalle las penalizaciones máximas que podrían aplicarse a los consumidores en baja tensión en electricidad o en presión menor o igual a 4 bar en gas que se pueden aplicar durante el primer año (y no así en sus prorrogas o ante revisiones de precios), al objeto de actualizar las reguladas en el sector eléctrico y regular su existencia existían en el sector del gas.

Otro aspecto destacable a efectos de agilizar los procesos de cambio de comercializador es la regulación de los cambios de comercializador en los que además existen modificaciones de contenido administrativo, pero mantienen las mismas condiciones técnicas y modalidad de contratación de la tarifa de acceso y/o peajes, aun cuando exista un cambio de titular. En estos casos, no cabría requerir, por ser trámites meramente administrativos, el requerimiento de verificaciones o Certificado de Instalaciones Eléctricas. Esta regulación eliminaría una clara asimetría entre los sectores, pues la obligación de presentar el Certificado de Instalación Eléctrica (Boletín de la Instalación) si la instalación tiene más de 20 años ocasiona problemas con los cambios de titular en el sector eléctrico, algo que no sucede en el sector gasista debido a la obligación de revisión periódica (cada cinco años) de este tipo de instalaciones. En este sentido, se propone que el control técnico de las instalaciones quede desligado de los movimientos contractuales puramente administrativos, con lo que la verificación de las instalaciones debe realizarse únicamente cuando se precisen modificaciones técnicas del suministro.

Por otra parte, cabría prever con carácter general que, en ningún caso, el derecho de cambio de comercializador no podrá supeditarse a la actualización de las condiciones técnicas, salvo que el propio cambio lleve asociada alguna modificación.

Asimismo, se sugiere establecer la obligación de custodia por parte del comercializador entrante que acredite la voluntad del consumidor de cambiar de suministrador.

Es importante igualmente destacar que debería incluirse expresamente el requerimiento de que la activación del cambio de comercializador suponga la cancelación del contrato de suministro con el comercializador saliente y de todos los servicios auxiliares contratados conjuntamente con el contrato de suministro, salvo que el consumidor manifieste expresamente su deseo de continuar con dichos contratos auxiliares al comercializador saliente. Como ya se ha indicado anteriormente, con esta especificación se pretende atajar y eliminar, en su caso y a nivel operativo, una fuente relevante de quejas y reclamaciones por parte de los consumidores, como es, por ejemplo, la doble contratación que se produce muchas veces por desconocimiento del

consumidor, con la correspondiente duplicidad de facturación que se produce por la permanencia de los contratos de mantenimiento de las calderas con el comercializador saliente y la formalización de un nuevo contrato de mantenimiento con el comercializador entrante.

Por otra parte, el cambio de comercializador no extingue las obligaciones de pago del titular del suministro que se hubieran contraído como consecuencia del anterior contrato, pero ello no puede ser un impedimento para el cambio de suministrador.

A modo de ejemplo, las condiciones generales podrían ser las siguientes:

*«1. El consumidor tiene derecho a elegir su suministrador, pudiendo contratar el suministro con un comercializador de su elección.*

*El comercializador entrante actuará como interlocutor del consumidor a los efectos de la realización del cambio, excepto para los aspectos técnicos o relativos a las instalaciones, que podrán ser de gestión directa entre el distribuidor y el consumidor y en los casos en los que el consumidor contrate de forma directa el acceso a red con el distribuidor.*

*2. El cambio de comercializador será gratuito para el consumidor, sin perjuicio de las penalizaciones previstas, en su caso, en el contrato de suministro que tuviera suscrito el consumidor con el comercializador saliente.*

*3 Con carácter general, los contratos de suministro de energía en baja tensión en electricidad o en presión menor o igual a 4 bar en gas, celebrados entre los comercializadores y consumidores tendrán una duración de un año, pudiéndose prorrogar tácitamente por períodos de la misma duración. Las prórrogas de estos contratos podrán ser rescindidas por el consumidor en cualquier momento, sin que proceda cargo alguno en concepto de penalización por rescisión de contrato una vez finalizado el primer año.*

*En el caso en que, a causa del consumidor, se rescindiera un contrato antes de iniciada la primera prórroga, las penalizaciones máximas por rescisión de contrato, cuando ésta cause daños al suministrador, no podrán exceder el 5% del término de energía por la energía estimada pendiente de suministro. A este efecto, se empleará el método de estimación de medidas vigente para el cambio de suministrador. A estos efectos, se informará al consumidor de los daños causados al suministrador, de la estimación pendiente de suministro y el detalle de la penalización calculada.*

*Esta penalización no resultará de aplicación en el caso de que el comercializador hubiese aplicado una revisión del precio del suministro.*

*En caso de aplicar penalizaciones por cancelación de los contratos, deberán figurar en el contrato de suministro de manera clara y comprensible para el consumidor, y se informará de su importe en la publicidad de los productos.*

*4. En aquellos casos en que exista cambio de comercializador manteniendo las mismas condiciones técnicas y modalidad de contratación de la tarifa de acceso y/o peajes, aun cuando exista un cambio de titular, no procederá realizar requerimiento de verificaciones o Certificado de Instalaciones Eléctricas, en su caso. Las modificaciones de contrato, las peticiones de actuaciones en campo u otros aspectos que podrían*

---

*concurrir en el proceso de cambio de comercializador se realizarán conforme a lo establecido en la normativa vigente.*

*5. El ejercicio del derecho de cambio de comercializador no deberá supeditarse a actualizaciones de las condiciones técnicas de la instalación que estuvieran pendientes antes del cambio, salvo que el propio cambio lleve asociada alguna modificación técnica de las condiciones de suministro.*

*6. El comercializador entrante deberá custodiar la documentación en el soporte que acredite la voluntad del consumidor de cambiar de comercializador a su favor, durante la vigencia del suministro y hasta cinco años después de la fecha de la manifestación del consentimiento.*

*7. La activación del cambio de comercializador supondrá la cancelación del contrato de suministro con el comercializador saliente, y de todos los servicios auxiliares contratados conjuntamente con el contrato de suministro, salvo manifestación expresa del consumidor al comercializador saliente solicitando el mantenimiento de dichos servicios. El comercializador saliente deberá custodiar la documentación que acredite la voluntad del consumidor en este sentido.*

*8. El cambio de comercializador no extinguirá las obligaciones de pago que hubiera contraído el titular del suministro como consecuencia de la contratación anterior. No obstante, la existencia de una deuda no podrá alegarse como motivo para impedir el cambio de suministrador. »*

#### **4.4. Procedimiento de cambio de comercializador.**

Por razones de transparencia y de eficiencia es fundamental que la normativa de cambio de comercializador recoja de manera expresa y con carácter general este procedimiento. Se propone señalar secuencialmente las distintas fases del proceso de cambio, que se inicia con el envío de la solicitud al distribuidor por parte del comercializador entrante y en cuya regulación se amplía la obligación de información entre los distintos participantes a lo largo del proceso de cambio de comercializador, con el fin de que los comercializadores, tanto saliente como entrante, puedan informar al consumidor. En el proyecto de real decreto del MINETUR del año 2013 también figuraban las fases recogidas en este apartado.

Respecto a la verificación por el distribuidor de los parámetros técnicos de la tarifa de acceso y/o peajes, y de los parámetros identificativos del punto de suministro, si bien se aclara que los cambios de comercializador no pueden verse supeditados a las actualizaciones de las condiciones técnicas de la instalación que estuvieran pendientes antes del cambio, se considera conveniente esta especificación a efectos de que el distribuidor contraste el contenido de los datos técnicos e identificativos del punto de suministro con la solicitud del comercializador entrante, de forma que si detecta la existencia de información obsoleta, pueda modificar en consecuencia su base de datos de acuerdo con los nuevos datos informados en la solicitud, ya que debe ser el comercializador el responsable de proporcionar al distribuidor la mejor información de los datos relativos a sus clientes.

Finalmente se establecen las bases para los correspondientes procedimientos específicos de gestión del cambio de comercializador.

A modo de ejemplo, el procedimiento de cambio de suministrador podría ser el siguiente:

«1. El procedimiento de cambio de comercializador se inicia tras la contratación del suministro de energía de un consumidor con el comercializador entrante y comprenderá las siguientes etapas:

a) Envío de la solicitud de cambio por el comercializador entrante al distribuidor.

b) Verificación por el distribuidor de los parámetros técnicos de la tarifa de acceso y/o peajes, y de los parámetros identificativos del punto de suministro que figuran en la solicitud.

c) Respuesta del distribuidor al comercializador entrante, con aceptación o rechazo a la solicitud de cambio de comercializador, señalando en este último caso los motivos del rechazo, e indicando en el caso de la aceptación una fecha prevista de activación, salvo que se solicite el cambio con el ciclo de lectura o que sean necesarias actuaciones técnicas por parte del distribuidor. El distribuidor no podrá rechazar un cambio de comercializador por motivos distintos a los establecidos en los procedimientos que se establezcan al amparo de la disposición adicional segunda de este real decreto.

d) El distribuidor deberá comunicar la aceptación de la solicitud de cambio al comercializador saliente en el momento en que la misma tiene lugar.

e) En su caso, el distribuidor ejecutará las actuaciones técnicas necesarias, y comunicará las mismas al comercializador

f) Comunicación de la fecha de activación por parte del distribuidor al comercializador entrante y al comercializador saliente.

2. La medición o estimación del consumo de energía del cliente en el momento del cambio de comercializador deberá realizarse de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente sectorial para cada tipo de consumidor y peaje de acceso.

3. Las comunicaciones entre los agentes (distribuidor y comercializadores) se realizarán electrónicamente, mediante formatos, procedimientos y protocolos homogéneos, de acuerdo con las especificaciones que se establezcan al amparo de la disposición adicional segunda de este real decreto.»

#### **4.5. Plazos del proceso de cambio de comercializador.**

Con el fin de simplificar los procesos, aclarar lagunas normativas y facilitar el conocimiento de las respectivas obligaciones de los agentes intervinientes cabe contemplar secuencialmente los plazos que son de aplicación en el proceso de cambio de comercializador, desde la emisión de la solicitud por el comercializador, pasando por la regulación de los plazos para la aceptación o rechazo de la misma por el distribuidor, los plazos que aplican para la activación en función de si se trata de una solicitud de cambio de

comercializador con efectos exclusivamente administrativos, de aquellos otros que aplican en función de las actuaciones técnicas necesarias.

En este sentido, es importante destacar que, si bien el propio interés del comercializador debería estar orientado siempre a tramitar los contratos firmados con un consumidor en el menor tiempo posible, la experiencia ha demostrado que gran parte de los retrasos producidos en el proceso de cambio son responsabilidad del comercializador, ámbito en el que aún no existe una regulación específica de sus actuaciones (en este sentido se han recibido en esta Comisión muchas reclamaciones de consumidores en relación a los retrasos sufridos en el cambio de comercializador, que son motivadas por retrasos achacables a la gestión del propio comercializador). Por ello, se propone el establecimiento de plazos máximos para que el comercializador tramite la solicitud del cambio una vez disponga de la manifestación del consentimiento al cambio por el consumidor.

A este respecto, es de destacar el empleo de días naturales, pues es un concepto más sencillo para el consumidor que puede facilitar la homogeneización de estos periodos entre las distintas CCAA, debido a la existencia de días festivos locales, autonómicos, estatales, etc.

Adicionalmente, las necesarias actuaciones en campo por parte del distribuidor revelan una problemática importante de comunicación entre distribuidores, comercializadores y consumidores, tanto en el sector eléctrico como en el sector del gas natural. Con el objeto de lograr la mayor coherencia posible entre esta necesidad de realizar actualizaciones técnicas de la instalación con el plazo máximo legal de 21 días para la realización del cambio de comercializador, podría establecerse que, sin perjuicio de que se precisen actuaciones en campo, estas se realizarán en los plazos establecidos reglamentariamente.

Sin perjuicio de lo anterior, sería importante concretar el derecho del consumidor a optar por realizar el cambio en una fecha fija incluso superior a dicho plazo de 21 días, o a realizar el cambio en el siguiente ciclo de lectura, lo que en alguna circunstancia puntual (por ejemplo, solicitud del cambio a ciclo de lectura algún día inmediato posterior a la última lectura realizada por el distribuidor) puede suponer un plazo superior a esos 21 días.

Finalmente, cabría establecer el procedimiento de cierre de facturación en el plazo legal de 42 días.

A modo de ejemplo, podrían regularse los plazos de la siguiente forma:

*«1. Los comercializadores deberán dar traslado de la solicitud de cambio de suministrador al distribuidor en un plazo máximo de 7 días naturales, desde la celebración del contrato con el consumidor, indicando la preferencia del consumidor de la fecha de activación del suministro.»*

2. Los distribuidores deberán responder a los comercializadores que hayan solicitado el cambio en un plazo máximo de 7 días naturales contados desde la fecha de solicitud del comercializador, comunicando si procede atender dicha solicitud o si existen objeciones que impidan su realización. Este plazo se reducirá a dos días hábiles en el caso de que el cambio de comercializador no implique ningún cambio que afecte a los parámetros técnicos de contratación del peaje de acceso. En caso de que no pudiera realizarse el cambio, el comercializador entrante deberá comunicar esta circunstancia al consumidor en un plazo máximo de 7 días naturales desde la comunicación del distribuidor.

3. Cuando el cambio de suministrador no precise realizar actuaciones sobre las instalaciones, el plazo máximo para activar el cambio de comercializador por parte del distribuidor será de 21 días hábiles, contados desde la aceptación de la solicitud de cambio por el distribuidor. El distribuidor comunicará la fecha de activación al comercializador entrante y al saliente no más tarde del siguiente día hábil a la fecha de activación del cambio de comercializador.

4. El plazo máximo de activación no será de aplicación cuando el consumidor solicite la activación en una fecha fija posterior a los 21 días naturales del inicio del proceso, o cuando solicite la activación coincidiendo con el ciclo de lectura, en cuyo caso el cambio de suministrador se activará en la fecha solicitada por el consumidor. Dicha solicitud de fecha de activación deseada por el consumidor, deberá quedar reflejada en el contrato de suministro entre el consumidor y el comercializador entrante.

5. En aquellos puntos de suministro en los que se precise que el distribuidor realice actuaciones sobre las instalaciones, el cambio se producirá cuando se realicen las citadas actuaciones, que en todo caso deberán ajustarse a los plazos establecidos reglamentariamente

6. El cierre de la facturación del comercializador saliente con el consumidor se realizará en el plazo de 42 días naturales como máximo, contados a partir de la fecha en que se active el cambio de comercializador, para lo que previamente el distribuidor habrá facilitado a dicho comercializador toda la información necesaria a estos efectos».

#### **4.6. Contenido de la solicitud de cambio de comercializador.**

Cabe fijar el contenido de la información que se debe transmitir por el comercializador entrante al distribuidor en las solicitudes de cambio de comercializador, de forma homogénea para los sectores de gas natural y electricidad, evitando así la heterogeneidad actual en función del distribuidor al que se le solicita el cambio. Con ello se agiliza el proceso y se eliminan posibles barreras operativas para nuevos comercializadores, toda vez que la formulación de las solicitudes será homogénea para todos los distribuidores, independientemente de su tamaño o condición, y en ambos sectores de gas natural y electricidad.

A modo de ejemplo, la solicitud de cambio de comercializador debería recoger:

«La solicitud de cambio de comercializador deberá recoger la información siguiente:

- a. Fecha de la solicitud o comunicación del comercializador.

- b. *Identificación del punto de suministro mediante el Código Universal de Punto de Suministro (CUPS).*
- c. *Identificación del consumidor: CIF/NIF del consumidor, nombre de la persona física o jurídica o de la razón social, en su caso, y domicilio a efectos de notificaciones. A efectos de actuaciones en campo, se debe informar además de la persona o razón social de contacto y el teléfono. En los procesos de cambio simultáneo de comercializador y de titular del punto de suministro, los distribuidores actualizarán su base de datos del Sistema de Información de Puntos de Suministro (SIPS) con los datos identificativos del consumidor que figuran en la solicitud del comercializador. Identificación de la empresa comercializadora que va a realizar el suministro.*
- d. *En el caso de solicitudes de cambio de comercializador con modificaciones contractuales, se especificarán las condiciones de la nueva contratación que permitan efectuar la facturación de las tarifas de acceso o peajes correspondientes.*
- e. *Tipo de contrato y duración del mismo.*
- f. *Preferencia del consumidor para la fecha del cambio de suministrador: a) lo antes posible, b) en una fecha fija o c) coincidiendo con el ciclo de lectura. Cuando el consumidor no manifieste ninguna fecha de cambio, se realizará lo antes posible, según los plazos previstos en el artículo 5».*

#### **4.7. Anulaciones y reposiciones.**

La regulación actual de los procesos de anulaciones y reposiciones es operativamente insuficiente en el sector eléctrico, estando definida por el artículo 4 del Real Decreto 1435/2002, en la redacción dada por el Real Decreto 1454/2005<sup>9</sup>. Esta regulación, sin embargo, no existe en el sector gasista, por lo que se requeriría, a efectos de eliminar una clara asimetría entre ambos sectores, recoger la regulación de los mismos, especialmente en el caso de las reposiciones, proceso crítico para los consumidores.

Por ello, se propone distinguir entre la reposición, que es el retorno del consumidor a la situación contractual anterior –tanto por error como por cambio de voluntad-, de la anulación que un tipo de reposición específico porque la misma se produce antes de que se haya producido la activación del cambio o hubieran comenzado las actuaciones en campo que fueran precisas para dicho cambio.

---

<sup>9</sup> «6. En un proceso de cambio de suministrador, los consumidores y los comercializadores podrán solicitar que se realice una anulación, en tanto no se haya activado el cambio o se hayan comenzado las actuaciones en campo si fuesen precisas. Si con posterioridad a estos hechos se produce una solicitud de anulación del cambio, se entenderá como una reposición, siendo por cuenta del comercializador, tanto el coste de reposición, como el de la energía y de la tarifa de acceso, hasta que se produzca la activación a la situación anterior al cambio. Todo ello sin perjuicio de las cláusulas previstas en el contrato entre el comercializador y el consumidor.».

A su vez dentro del proceso de reposición del consumidor a las condiciones existentes con anterioridad a la contratación que se anula, se diferencia, como en la propuesta de real decreto del MINETUR, por un lado los casos en los que la reposición sea motivada por un cambio de comercializador debido a un error no imputable al consumidor o a un traspaso sin contar con su voluntad; de los casos en los que la reposición se origine por el desistimiento del titular del punto de suministro tras la firma del contrato con el nuevo comercializador.

En ambos casos se detallan las actuaciones de los agentes que se desencadenan al efecto de devolver al consumidor con el comercializador anterior y con las características del suministro que mantenía con el mismo.

Se establecen los precios unitarios de la penalización a los comercializadores por parte de los distribuidores para aquellos supuestos de anulación o reposición que se produzcan por errores o falta de consentimiento del consumidor. En ningún caso, estos importes podrían ser repercutidos a los consumidores.

Como puede suceder que durante estos procesos expire un contrato 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, se establece un mecanismo para evitar que el consumidor se enfrente a una suspensión del suministro no deseada. Se le transfiere al comercializador de referencia o de último recurso, respetando en todo caso las obligaciones y los derechos de estos comercializadores.

Por último, cabría tomar en consideración que lo relevante siempre será la decisión última del consumidor, y en este sentido, podría contemplarse que si esta se traduce en su deseo de formalizar durante el proceso un contrato con un nuevo comercializador, el distribuidor que reciba esta nueva solicitud de cambio de comercializador ha de tramitarla con preferencia sobre el proceso de anulación o reposición.

A modo de ejemplo, las anulaciones y reposiciones podrían regularse de la siguiente forma:

*«1. Se definen los siguientes procesos a los efectos de este real decreto, sin perjuicio de las previsiones contenidas en el texto refundido de la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre:*

- a. Reposición del cambio de comercializador debido a un error o falta de consentimiento del consumidor, entendiéndose ésta como el retorno del consumidor a la situación contractual en la que se encontraba antes de realizarse el cambio, anulando todos los efectos del cambio.*

---

*En este supuesto, el consumidor abonará todo el importe correspondiente a su suministro al comercializador saliente, desde la fecha en que se efectuó el cambio, en las mismas condiciones pactadas con anterioridad al mismo.*

*Por su parte, el distribuidor procederá a anular, en su caso, cualquier facturación de peajes que hubiera sido emitida al comercializador entrante, y a asignar las medidas, a efectos de la liquidación del Operador del Sistema, al comercializador saliente. El comercializador entrante, procederá a anular, en su caso, cualquier facturación realizada al consumidor.*

- b. Reposición del cambio de comercializador por ejercicio del derecho de desistimiento del consumidor, entendiéndose ésta como el retorno del consumidor a la situación contractual en la que se encontraba antes de realizarse el cambio, pero con efectos a partir de la fecha en la que se ha ejercido el desistimiento. En este supuesto, el consumidor abonará el importe correspondiente a su suministro al comercializador entrante, por el servicio prestado desde el momento en que se efectuó el cambio hasta el del ejercicio del derecho de desistimiento. El comercializador saliente volverá a suministrar al consumidor a partir de ese momento, en las mismas condiciones pactadas con anterioridad al cambio.*
  - c. Anulación, entendiéndose este proceso como aquel en el que se dan las situaciones previstas en los apartados a y b anteriores, siempre y cuando se solicite la cancelación del proceso antes de que se haya activado el cambio o no se hubieran comenzado las actuaciones en campo que fuesen precisas.*
- 2. Los precios a repercutir por los distribuidores a los comercializadores entrantes por las actuaciones de anulación o reposición motivadas por errores o falta de consentimiento del consumidor, serán los siguientes:*
- Anulaciones antes de activación de nuevo contrato: 10 euros.*
  - Reposición antes de 1ª factura: 50 euros.*
  - Reposición después de 1ª factura: 100 euros*

*El Ministerio de Industria, Energía y Turismo podrá actualizar estos importes, por Orden Ministerial.*

*Ninguno de los importes anteriores podrá ser repercutido a los consumidores.*

*En caso de anulaciones o reposiciones motivadas por el ejercicio del desistimiento del consumidor, no se repercutirá ningún coste por la reposición al comercializador entrante.*

- 3. Los cambios previstos en el apartado 1 anterior podrán solicitarse por el consumidor al comercializador entrante, entre otros, a través de su teléfono gratuito de atención al consumidor, sin perjuicio de que el comercializador saliente deba informarle de los derechos del consumidor. En este caso, el comercializador deberá proporcionar al consumidor un código de referencia asociado a la cancelación realizada, en el momento de la solicitud, que será remitido adicionalmente a través de un mensaje al teléfono móvil del consumidor, o en su defecto a través de escrito el mismo día de solicitud de la cancelación.*

*El comercializador entrante deberá remitir al distribuidor la solicitud de los supuestos previstos en el punto 1 en el plazo máximo de 7 días desde la solicitud del consumidor.*

*El Ministerio de Industria, Energía y Turismo, las Comunidades Autónomas y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrán solicitar información*

---

sobre las solicitudes tramitadas en este sentido, con la periodicidad que consideren oportuno.

4. Si durante el periodo afectado por la cancelación, el contrato de suministro del comercializador saliente hubiera vencido o ya estuviera resuelto, el consumidor deberá celebrar un nuevo contrato de suministro, salvo que dicho contrato tuviera prevista una prórroga automática. Si no resultara posible esta celebración, se aplicará lo previsto en el artículo 8 para los consumidores que transitoriamente carezcan de un contrato de suministro en vigor y sigan consumiendo energía.
5. En el caso de que durante el periodo afectado por la cancelación el consumidor suscriba un contrato con un nuevo comercializador y el distribuidor reciba una solicitud de cambio de comercializador por parte del mismo, dicha solicitud se tramitará con preferencia sobre el proceso de anulación o reposición.».

#### **4.8. Contratación por el comercializador de referencia o de último recurso de los consumidores que transitoriamente carezcan de un contrato de suministro en vigor y sigan consumiendo energía.**

Sería necesario afrontar el necesario procedimiento de aplicación para garantizar el suministro en los casos de los consumidores que transitoriamente carezcan de contrato de suministro a precio libremente pactado, o que estén en riesgo de quedarse sin contrato, ofreciendo una solución diferenciada según el tipo de suministro de que se trate.

Para los consumidores que transitoriamente carecen de un contrato de suministro en vigor con un comercializador, cabría establecer el procedimiento de traspaso automático al comercializador de referencia o de último recurso.

Es importante señalar que se recoge una solución para formalizar y dar seguridad jurídica a la relación entre el consumidor traspasado y el comercializador de referencia o de último recurso. Así, cuando estos comercializadores envíen al consumidor traspasado la primera factura, adjuntarán a la misma el contrato de suministro. Este envío supondrá a todos los efectos la formalización efectiva del indicado contrato de suministro, en cumplimiento de las respectivas leyes sectoriales, dado que se presume el consentimiento del consumidor. Hay que destacar que esta propuesta da cobertura mediante una forma jurídica adecuada a la obligación de garantizar la continuidad del suministro por parte del comercializador de referencia o de último recurso.

Por último, sería bueno clarificar y detallar el necesario procedimiento de actuación de los agentes para los casos de suspensión de suministro o baja del mismo por impago.

A modo de ejemplo esta contratación podría ser regulada de la forma siguiente:

*«1. Los consumidores de electricidad que transitoriamente carezcan de un contrato de suministro en vigor con un comercializador, por finalización o rescisión del mismo, y sigan*

*consumiendo energía serán traspasados automáticamente por el distribuidor al comercializador de referencia de su grupo empresarial, al que esté participado directa o indirectamente por aquél o, en su defecto, al comercializador de referencia del grupo empresarial propietario de la red de distribución al que el suministro esté directamente conectado.*

*2. Los consumidores de gas natural que transitoriamente carezcan de un contrato de suministro en vigor con un comercializador, por finalización o rescisión del mismo, y sigan consumiendo energía, serán traspasados automáticamente al comercializador de último recurso perteneciente al grupo empresarial propietario de la red en una zona de distribución, o en el caso de que no exista, al que tenga mayor cuota de mercado en la Comunidad Autónoma en la que se encuentre el consumidor.*

*3. Salvo que conste la voluntad del consumidor de no continuar percibiendo suministros de electricidad o de gas, una vez transcurrido el plazo indicado por el comercializador saliente como fecha de finalización o rescisión del contrato de suministro de energía, sin que el distribuidor haya recibido otra solicitud de cambio de suministrador, el distribuidor activará el contrato de suministro con el comercializador de referencia o de último recurso, y le informará en ese mismo día de la activación.*

*4. El distribuidor informará al comercializador de referencia o de último recurso de todos los datos que disponga sobre el suministro, de contacto, facturación y cobro de los consumidores. Los sujetos implicados en este proceso facilitarán el intercambio de la información necesaria para su ejecución, entre otra, la relativa a los datos necesarios para la facturación del consumidor afectado.*

*5 El comercializador de referencia o de último recurso informará al consumidor del motivo del cambio de suministrador y le enviará el contrato de suministro como más tarde junto al envío de la primera factura.*

*6. El comercializador de referencia o de último recurso quedará exceptuado de la obligación establecida en los apartados anteriores cuando el consumidor se halle incurso en un procedimiento de suspensión de suministro o baja por impago sobre el punto de suministro afectado. En estos casos, el distribuidor procederá a la suspensión del suministro a dicho consumidor en los términos y condiciones previstos reglamentariamente.*

#### **4.9. Estimación de medidas del suministro de electricidad.**

Con el fin de homogeneizar las actuaciones de los agentes disponiendo de las necesarias herramientas de cálculo para la estimación de la medida en todo tipo de puntos de suministro, en esta disposición adicional se solicita a la DGPEM que establezca para el sector eléctrico el procedimiento de estimación de la medida de los puntos de suministro en baja tensión con facturación mensual, estableciendo a su vez un procedimiento de estimación transitorio hasta que se produzca dicha regulación.

A modo de ejemplo, la estimación de las medidas del suministro de electricidad, podría ser de la siguiente forma:

*«La Dirección General de Política Energética y Minas establecerá por Resolución el procedimiento de estimación de la medida de los puntos de suministro en baja tensión con facturación mensual.*

*En tanto no se apruebe el procedimiento de estimación al que se hace referencia en el apartado anterior, la estimación de energía de dichos puntos de suministro para un determinado periodo se realizará según lo previsto en la Resolución de 30 de diciembre de 2002, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se establece el procedimiento de estimación de la medida aplicable a los cambios de comercializador y en la Resolución de 14 de mayo de 2009, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se establece el procedimiento de facturación con estimación del consumo de energía eléctrica y su regularización con lecturas reales. La facturación de la potencia al comercializador saliente se realizará con base en la potencia contratada y al comercializador entrante con base en la máxima potencia demandada desde el último ciclo de lectura. La facturación de la energía reactiva, en su caso, la realizará el distribuidor por la totalidad de su importe al comercializador entrante.*

*En cualquier caso, cuando el distribuidor disponga de una lectura real posterior a la activación prorrateará los consumos de activa y reactiva, así como el término de potencia, de forma proporcional a ambos comercializadores en función de la fecha del cambio y siempre que se mantenga el término de potencia anterior al cambio de comercializador. Asimismo, si dispone de curvas horarias que le permitan determinar con mayor exactitud los consumos asignados a cada comercializador, utilizará la curva de carga para repartir el consumo a cada comercializador.»*

#### **4.10. Procedimientos y Ficheros de intercambio de información**

Es importante destacar que, a efectos de agilizar al máximo la realización de los cambios de comercializador, se debería concretar expresamente la obligación para todos los agentes, independientemente de su tamaño o condición (afectando por tanto a todos los comercializadores y distribuidores de gas natural y electricidad), de instalar y utilizar los sistemas y los medios informáticos necesarios para la realización de sus intercambios de información, especificando además que estos formatos serán aprobados mediante Resolución de la CNMC que los mantendrá actualizados. Para dotar de máxima transparencia dichos ficheros y protocolos se publicarán en la página web de la CNMC.

Se propone, a modo de sugerencia, el siguiente procedimiento:

*«En el plazo de quince días hábiles desde la entrada en vigor de este real decreto, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia aprobará mediante Resolución los formatos de los ficheros y protocolos de intercambio de información para los procesos definidos en el anexo I de este real decreto, así como los flujogramas y procedimientos asociados a dichos ficheros.*

*La información relativa a dichos ficheros, protocolos y sus procedimientos asociados, así como otros procesos que sean necesarios para adaptarse a nueva normativa, deberá mantenerse actualizada y publicada en la página web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.»*

#### **4.11. Plazo de activación de las solicitudes de cambio de suministrador**

Se propone, asimismo, poder modificar periódicamente, y en su caso reducir, los plazos de las actuaciones para optimizar el proceso de las activaciones de las solicitudes de cambio de comercializador conforme se vayan desplegando los contadores electrónicos telegestionados y vayan mejorando las condiciones y la competencia en el mercado minorista, tanto de gas natural como de electricidad. A modo de ejemplo:

«Los plazos previstos en el artículo X podrán ser reducidos por resolución del Secretario de Estado de Energía, a la vista de la experiencia obtenida en los procesos correspondientes.».

#### **4.12. Desarrollo de Procedimientos de contratación telefónica y a través de medios telemáticos.**

Podría, igualmente, establecerse el procedimiento para la homogeneización de los procedimientos de contratación telefónica y a través de medios telemáticos tanto en el sector del gas como de electricidad. Para ello, la CNMC podría remitir a la Secretaría de Estado de Energía una propuesta de procedimientos.

Mientras se aprueba la misma permanecería vigente la Resolución de 12 de abril de 2011, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se aprueba el procedimiento marco de contratación telefónica, electrónica y telemática para el mercado de gas natural.

*«Por resolución del Secretario de Estado de Energía se establecerá un procedimiento donde se regule la contratación telefónica y a través de medios telemáticos. En el caso de que ya exista un procedimiento, éste se revisará a efectos de establecer un mecanismo común para los sectores de gas y electricidad. A estos efectos, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia remitirá a la Secretaría de Estado de Energía, en el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de este real decreto, una propuesta de los citados procedimientos así como de cualquier otra disposición que fuese necesario desarrollar a efectos.»*

*Hasta que se establezca dicho procedimiento, en el ámbito del gas natural, y sin perjuicio de demás disposiciones aplicables en esta materia, continuará aplicándose la Resolución de 12 de abril de 2011, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se aprueba el procedimiento marco de contratación telefónica, electrónica y telemática para el mercado de gas natural.»*

#### **4.13. Formatos para las comunicaciones entre distribuidores y comercializadores**

Por otro lado, cabría establecer normativamente los formatos para las comunicaciones entre distribuidores y comercializadores, de la siguiente forma:

*«Los formatos para las comunicaciones entre los agentes (distribuidor y comercializadores) involucrados en el proceso de cambio de suministrador, podrán incluir, entre otros, los siguientes procesos:*

1. *Alta de un punto de suministro. Fichero de intercambio de información entre el distribuidor y el comercializador para dar de alta un nuevo punto de suministro.*
2. *Suspensión o Bajas de suministro. Fichero de intercambio de información entre el comercializador y el distribuidor para solicitar la suspensión o la baja de un punto de suministro.*
3. *Cambio de comercializador sin modificaciones en el contrato de peaje de acceso. Fichero de intercambio de información entre el comercializador entrante, el distribuidor y el comercializador saliente a efectos de efectuar un cambio de comercializador para un punto de suministro sin cambios que afecten al contrato de acceso.*
4. *Cambio de comercializador con modificaciones en el contrato de peaje de acceso. Fichero de intercambio de información entre el comercializador entrante, el distribuidor y el comercializador saliente a efectos de efectuar un cambio de comercializador para un punto de suministro con cambios que afecten al contrato de acceso.*
5. *Comunicación de contratación de peaje directo. Fichero de intercambio de información entre el comercializador vigente y el distribuidor a efectos de notificación de la contratación del peaje directo con el distribuidor.*
6. *Notificación de cambios. Fichero de intercambio de información entre el distribuidor y el comercializador para la notificación de cambios que afecten al punto de suministro.*
7. *Modificación en el contrato de peaje de acceso. Fichero de intercambio de información entre el comercializador con contrato vigente y el distribuidor para solicitar modificaciones que afecten a los parámetros de contratación de peaje de acceso.*
8. *Facturación de peajes de acceso y otros conceptos regulados. Fichero de intercambio de información entre el distribuidor y el comercializador para la facturación de peajes de acceso y en su caso, otros conceptos regulados, de los consumidores.*
9. *Saldos y lecturas de consumidores con peaje directo. Fichero de intercambio de información entre el distribuidor y el comercializador para que el distribuidor de energía eléctrica aporte al comercializador el saldo de las lecturas de energía de aquellos consumidores que han contratado el peaje de acceso directamente con el distribuidor. Este fichero será opcional en el caso de que el peaje de acceso sea contratado a través del comercializador.*
10. *Reclamaciones. Fichero de intercambio de información entre el distribuidor y el comercializador a efectos de reclamaciones de los consumidores.*
11. *Autolecturas. Fichero de intercambio de información entre el distribuidor y el comercializador a efectos de comunicaciones de autolecturas aportadas por los consumidores.».*

## 5. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROPUESTA

La propuesta normativa supone regular los procesos de cambios de comercializador de los sectores de electricidad y de gas natural en una norma con rango de real decreto de carácter instrumental, que integre y modernice la normativa vigente que se encuentra dispersa y obsoleta.

Se debe señalar la importancia crítica de que el proceso de cambio de comercializador funcione adecuadamente en la dinámica competitiva de los mercados minoristas, que se ve aún más acentuada por el actual contexto en que se encuentran los sectores de gas y electricidad de:

- a) Clara insatisfacción generalizada por parte de los consumidores de ambos sectores, encontrándose España entre los puestos más bajos de los países de la UE. La última versión del *Consumer Market Scoreboard*, publicada por la Comisión Europea en junio de 2014, continúa mostrando un bajo grado de satisfacción de los consumidores europeos con respecto a los sectores de gas y electricidad. Así, los servicios eléctricos se sitúan en el puesto 28 en la UE sobre un total de 32 mercados de servicios analizados, y en el puesto 28 en España sobre un total de 31. Por su parte, los servicios de gas obtienen una puntuación mejor por parte de los consumidores, alcanzando el puesto 22 en la UE y el número 17 en España.
- b) Necesidad de desarrollo regulatorio en materia de protección de derechos de los consumidores energéticos, además de falta de desarrollos regulatorios específicos en materia del procedimiento del cambio del comercializador.
- c) Una transición a un modelo de mercados minoristas plenamente liberalizados, lo que exige la implementación simultánea de medidas coherentes de supervisión efectiva, funcionamiento eficiente de los mecanismos de contratación y de cambio de comercializador, así como la participación activa de los consumidores.

Adicionalmente cabe señalar que en las Recomendaciones de ACER sobre las respuestas regulatorias a los futuros desafíos que surgen del desarrollo del mercado interior de la energía, se especifican entre otros los objetivos:

- CEER intensificará sus esfuerzos de que los consumidores sean protegidos de manera adecuada en el mercado minorista durante la próxima década hacia el 2025. Para ello el CEER desarrollará los principios de la Visión 2020 CEER-BEUC. En concreto:
  - ✓ Estableciendo estándares comunes de contenido, formato, e intercambio de datos de consumidores entre el poseedor de los datos y

organizaciones comerciales, asegurándose de que se implementen estos estándares. De este modo los comercializadores podrán realizar ofertas comerciales a los consumidores a la vez que estos datos están adecuadamente protegidos.

- A su vez es necesario establecer un marco adecuado para que los consumidores participen activamente en los mercados energéticos, estando debidamente capacitados para que tengan aportaciones con impacto significativo. Con ese objetivo CEER<sup>10</sup>:
  - ✓ Establecerá un conjunto de buenas prácticas para capacitar y estimular a los consumidores de modo que participen plenamente en los mercados de la energía.
  - ✓ Determinará una hoja de ruta para garantizar un cambio de suministrador en 24 horas, no más tarde del 2025, a menos que el coste-beneficio fuera negativo. El cumplimiento de los hitos de esta hoja de ruta podría requerir cambios en la legislación UE.

Por todo lo anterior, se considera necesario una mejora y desarrollo de los procedimientos de cambio de comercializador a fin de que éstos funcionen de modo rápido y eficiente. Dentro del proceso del cambio es a su vez esencial salvaguardar en todo momento el derecho del consumidor para elegir libremente, protegiéndole de métodos de venta abusiva y prácticas fraudulentas de contratación. Esta salvaguarda es aún más relevante dada la existencia de un gran número de consumidores en ambos sectores que, ya sea por encontrarse en el umbral de la pobreza energética, por su edad, por su capacitación o por una combinación de estos factores, son más vulnerables a estas prácticas, pudiendo incluso llegar al extremo de no detectar el haber sido víctima de las mismas.

Asimismo, la propuesta resulta coherente con otras normas de rango legal que afectan a los procesos de cambios de comercializador de los sectores de electricidad y de gas natural:

- Por un lado, la propuesta es acorde con lo establecido en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Así, en el artículo 43 “Suministro” se especifica:

*«3. Reglamentariamente se establecerán, por las Administraciones Públicas competentes, medidas de protección al consumidor que deberán recogerse en las condiciones contractuales para los contratos*

---

<sup>10</sup> ACER: “Energy Regulation: A Bridge to 2025. Conclusions paper. Recommendation of the Agency on the regulatory response to the future challenges emerging from developments in the internal energy market”. 19 septiembre 2014.

*de suministro de los comercializadores con aquellos consumidores que por sus características de consumo o condiciones de suministro requieran un tratamiento contractual específico.*

*Asimismo, reglamentariamente se establecerán los mecanismos de contratación y las condiciones de facturación de los suministros, incluyendo los procedimientos de cambio de suministrador, que se realizará en un plazo máximo de 21 días, y de resolución de reclamaciones. A estos efectos, se considerará el establecimiento de puntos de contacto únicos a tenor de lo establecido en la disposición adicional octava de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para ofrecer a los consumidores toda la información necesaria relativa a sus derechos, a la legislación en vigor y a los procedimientos de solución de conflictos de que disponen en caso de litigio.»*

Como se ha podido comprobar por lo explicado a lo largo de este informe, la propuesta de cambio de comercializador protege de manera específica los derechos de los consumidores de energía eléctrica, clarificando los procesos que les afectan y estableciendo cómo deben computarse estos plazos que refiere la Ley 24/2013.

De igual modo, el artículo 44 “Derechos y obligaciones de los consumidores en relación con el suministro” de la indicada Ley 24/2013 establece lo siguiente:

*«1. Los consumidores tendrán los siguientes derechos, y los que reglamentariamente se determinen, en relación al suministro:*

*[...]*

*k) Realizar el cambio de suministrador sin coste alguno y en los plazos legal y reglamentariamente establecidos.*

*[...]*

*ñ) Recibir la liquidación de la cuenta después de cualquier cambio de suministrador de electricidad, en el plazo de 42 días como máximo a partir de la fecha en que se produzca el cambio de suministrador.»*

Como ha podido comprobarse en la explicación ofrecida en los apartados anteriores, esta propuesta recoge la gratuidad de los procesos de cambio de comercializador.

- Por otro lado, la propuesta es acorde igualmente con lo establecido en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, que en su artículo 57 bis “Derechos de los consumidores en relación con el suministro”, que establece lo siguiente:

*«Los consumidores tendrán los siguientes derechos:*

*[...]*

*n) Recibir una liquidación de la cuenta después de cualquier cambio de suministrador de gas natural, en el plazo máximo de seis semanas a partir de la fecha del cambio de suministrador.»*

Del mismo modo, esta propuesta viene a cumplir el mandato recogido en el artículo 79 “Comercialización” de la indicada Ley 34/1998, que especifica:

*«1. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 60, reglamentariamente se regularán los siguientes aspectos en relación a la comercialización del gas natural:*

*[...]*

*e) Procedimientos de cambio de comercializador.»*

Por último, la presente propuesta se ajusta a lo requerido en la Disposición Adicional Undécima de la referida Ley 34/1998, que requería a la extinta Comisión Nacional de Energía (hoy la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) lo siguiente:

*«1. En el ejercicio de las funciones especificadas en la presente Ley, y en colaboración con otras autoridades reguladoras nacionales o los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, y sin perjuicio de las competencias de éstos, la Comisión Nacional de Energía tomará todas las medidas razonables para contribuir a lograr los siguientes objetivos:*

*[...]*

*h) Contribuir a garantizar un alto nivel de servicio, la protección de los consumidores de energía, especialmente los clientes vulnerables, y la compatibilidad de los procesos de intercambio de datos necesarios para que los clientes cambien de suministrador.»*

Adicionalmente, la propuesta supondría la derogación normativa de las siguientes disposiciones, que serían incompatibles:

- a) Los artículos 44 (Cambio de suministrador), 45 (Cambio de un consumidor del mercado regulado al mercado liberalizado), 46 (Cambio de comercializador en el mercado liberalizado) y 47 (Cambio de un consumidor del mercado liberalizado al mercado regulado) del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural: Dada la nueva regulación que se propone, en el que se tratan todos los aspectos que afectan a los procesos de cambio de comercializador en el mercado ya plenamente liberalizado, se queda sin contenido la anterior regulación, concebida en un entorno de mercado regulado y que marcaba los hitos necesarios para avanzar hacia la planteada liberalización del mercado minorista de gas natural.

- b) El apartado 6 del artículo 4 (que especifica las condiciones en que los consumidores y los comercializadores podían solicitar una anulación de la solicitud de cambio de suministrador), el artículo 5 (que contemplaba la rescisión o finalización de contratos de adquisición de energía en baja tensión), y el apartado 2 del artículo 6 (que especificaba los plazos para el paso de tarifa de suministro a tarifa de acceso en los puntos de suministro en baja tensión en que no se precisara realizar actuaciones sobre las instalaciones), el artículo 8 (que fijaba las condiciones, plazos, medios y sistemas de comunicación de las solicitudes de modificación de la forma de contratación) y el artículo 10 (que recogía los precios de las actuaciones) del Real Decreto 1435/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes en baja tensión, encuentran nueva redacción adaptada a la plena liberalización de los mercados minoristas en la presente propuesta de Real Decreto, que además elimina asimetrías con el sector gasista, y que deja vacíos de contenido los artículos referidos.
- c) El apartado 5 del artículo 83 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Este apartado contemplaba la obligación para el distribuidor de requerir el boletín del instalador en las modificaciones de contratos en baja tensión cuya antigüedad sea superior a veinte años. Con la redacción dada al apartado 4 de la propuesta de artículo 6 del presente Real Decreto, se elimina este requerimiento para los casos de cambio de comercializador sin modificaciones contractuales, esto es, para los casos de cambios administrativos de comercializador, limitando esta exigencia de boletín a los casos de modificaciones de contrato con peticiones de actuaciones en campo u otras actuaciones técnicas que podrían concurrir en el proceso de cambio de comercializador, remitiéndose en este caso a lo establecido en la normativa vigente.

Por otra parte, la propuesta tendría carácter básico y se dictaría al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.13 y 25 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y bases del régimen minero y energético.

Finalmente, la propuesta se completaría con la especificación de su entrada en vigor, a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Estado, fecha a partir de la cual se desencadenarán las actuaciones correspondientes para la más pronta puesta a disposición de los agentes de la necesaria revisión de los procesos de cambio de comercializador y los correspondientes formatos de comunicación.

## 6. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONSULTAS Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA.

La disposición transitoria tercera de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, determina lo siguiente:

*«Oficina de cambios de suministrador.*

*La oficina de cambios de suministrador seguirá desempeñando hasta el 30 de junio de 2014 las funciones que tenía atribuidas conforme a lo dispuesto en el artículo 47 bis de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, en el artículo 83 bis de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos y en su normativa de desarrollo.*

*A partir de esta fecha, dichas funciones serán desempeñadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que tendrá acceso a las Bases de Datos de Consumidores y Puntos de Suministro de gas y de electricidad».*

En este sentido, el artículo 3 del Real Decreto 1011/2009, de 19 de junio, por el que se regulaba la Oficina de Cambios de Suministrador, determinaba las funciones a realizar por la citada Oficina que hoy debe desarrollar la CNMC. Se destacan las siguientes:

- Función a): La CNMC está encargada de *“la supervisión de los cambios de suministrador, conforme a los principios de transparencia, objetividad e independencia”*.
- Función b): La CNMC debe *“promover y en su caso supervisar el intercambio telemático y ágil de la información entre los distribuidores y comercializadores”*.
- Función c): La CNMC debe *“proponer a las autoridades competentes la mejora de los procedimientos relativos al cambio de suministrador”*.

En este contexto, la CNMC ha definido el marco general de la estructura y operativa de unos grupos de trabajo para cumplir las funciones citadas con anterioridad y atribuidas a la CNMC a través de la disposición transitoria tercera de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Estos grupos de trabajo deben ser un foro donde los agentes puedan exponer su problemática y puntos de vista sobre los procedimientos de cambio de suministrador y sobre el intercambio de información entre los agentes intervinientes en el cambio. En los mismos pueden participar todos los comercializadores y distribuidores de energía eléctrica y de gas natural, así como las asociaciones de consumidores, la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN), el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR) y las asociaciones de empresas distribuidoras o comercializadoras de electricidad y

---

de gas natural que lo deseen (HISPACOO, ASGECO, OCU, SEDIGAS, UNESA, ACIE, CIDE, ASEME, etc.).

En el desarrollo de las indicadas funciones transferidas a la CNMC, mediante Oficio del Director de Energía, se han puesto en marcha unos grupos de trabajo en el seno de la Comisión. Los trabajos se organizan en torno a dos grupos de trabajo, el Grupo de Trabajo 1 (GT1) y el Grupo de Trabajo 2 (GT2). Adicionalmente, el grupo de trabajo 2 tiene un subgrupo denominado, GT2-Formatos:

- El GT1 es un grupo de trabajo de carácter operativo con especial incidencia en temas de contenido regulatorio. En las sesiones de trabajo se revisan y se acuerdan mejoras operativas de los procesos y procedimientos generales que versen sobre el cambio de suministrador o que impliquen una comunicación entre el comercializador y el distribuidor y/o viceversa. Los participantes de las empresas distribuidoras y comercializadoras del GT1 tienen un perfil operativo y/o de regulación.
- El GT2 es un grupo de trabajo de carácter operativo con especial incidencia en temas que afectan a los sistemas de información. En las sesiones de trabajo se determinan las soluciones técnicas más eficientes para implementar los procesos acordados en el GT1. En este grupo de trabajo se determinarán los flujogramas y contenidos de las comunicaciones a implantar o cualquier otro aspecto operativo.
- El GT2-Formatos, es un grupo de trabajo de carácter técnico para abordar desde el punto de vista de sistemas de información las soluciones acordadas en el GT2 (es decir, formatos de las comunicaciones).

Igualmente, la Comisión ha habilitado al efecto un espacio en la web “*cambios de suministrador*” de la CNMC, configurado como un repositorio de las distintas versiones de los documentos de trabajo que se abordan en los Grupos, así como para establecer e informar de la planificación y de las respectivas propuestas de orden del día de las diferentes reuniones de los grupos.

En concreto, esta propuesta de Real Decreto se ha elaborado por el grupo de trabajo de CNMC denominado GT1 (grupo de trabajo de carácter operativo/regulatorio), en el que se ha contado con la participación de 51 empresas comercializadoras y distribuidoras de electricidad y de gas natural, dos asociaciones representantes de empresas distribuidoras (CIDE, ASEME), una asociación de comercializadores independientes (ACIE), dos representantes de los consumidores (ACE, HISPACOO), y un representante de UNESA.

Al efecto, se han celebrado cuatro sesiones presenciales de trabajo en las que se ha contado con la participación directa e indirecta de hasta 80 especialistas. Consecuencia de las mismas y del procedimiento de trabajo establecido, se han recibido 65 documentos con comentarios, observaciones y aportaciones durante todo el proceso de elaboración del borrador de esta propuesta.

## 7. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA PROPUESTA

### 7.1 Análisis de las cargas administrativas y ahorro anual bruto

Se consideran cargas administrativas todas aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los consumidores para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma. Se trata de un cálculo que tiene en cuenta únicamente la carga burocrática y no los beneficios económicos que el cambio de modelo normativo pueda generar.

Para el cálculo del ahorro en las cargas administrativas, se ha empleado la metodología basada en el Modelo de Costes Estándar, según lo establecido por la “*Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*” que desarrolla el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. La técnica para el cálculo de reducción de cargas está inspirada en los principios propuestos en el Programa de Acción de la Comisión Europea para la reducción de las Cargas Administrativas.

A continuación se ofrece un cuadro donde se muestran los conceptos utilizados para el cálculo del coste unitario ponderado a aplicar en el cálculo de las medidas de ahorro propuestas.

Conceptos aplicables por características sectoriales	Datos tabla medición coste directo cargas administrativas - Coste Unitario en €	% Ponderación	Coste Administrativo Promedio Considerado (Unitario)	Total Coste Unitario Ponderado
Presentación solicitudes electrónicas	5,00 €	75,00%	3,75 €	14,75 €
Presentación solicitudes mediante intermediarios	35,00 €	20,00%	7,00 €	
Presentación solicitudes presenciales	80,00 €	5,00%	4,00 €	

La propuesta supone, como se verá a continuación, una reducción anual total de **cargas administrativas directas** de prácticamente 7 millones de euros, según las estimaciones efectuadas.

La propuesta beneficiará a las aproximadamente 767 empresas de comercialización y de distribución de energía eléctrica y de gas natural existentes (340 distribuidores de energía eléctrica<sup>11</sup>, 285 comercializadores de

<sup>11</sup> Listado de distribuidores de energía eléctrica publicado por MINETUR, actualizado a 20 de abril de 2015.

electricidad<sup>12</sup>, 18 distribuidores de gas<sup>13</sup> y 124 comercializadores de gas<sup>14</sup>), así como a las empresas comercializadoras de nueva creación (nuevos entrantes) a corto y medio plazo.

A partir de los costes unitarios incluidos en la mencionada Guía Metodológica y de la ponderación de los canales habituales de presentación de solicitudes de cambio de comercializador se puede obtener el coste medio unitario para los comercializadores de las solicitudes de cambio.

Se estima que la propuesta supondrá una reducción de las tasas medias de rechazos observadas para cada uno de los sectores de electricidad y de gas natural, lo que supondrá unos menores costes para los comercializadores, y finalmente para los consumidores.

Para realizar una estimación se toman como referencia inicial las tasas medias de rechazo por sectores obtenidas de los datos del *“Informe Anual de Supervisión de los Cambios de Comercializador – Año 2014”*, considerando que el beneficio será de aplicación para todas las solicitudes de cambio de comercializador que se produzcan en un año (a estos efectos, se ha considerado el dato de las solicitudes recibidas por los distribuidores de electricidad y de gas natural en el año 2014).

A continuación se ofrece un cuadro donde se muestran las medidas consideradas para la reducción de las tasas media de rechazos en los sectores de gas natural y electricidad, el coste unitario de las medidas, la población estadística afectada y el importe total de ahorro estimado de 4.154.414,18 €.

Ahorro por Reducción de Tasas de Rechazo - Sectores de Electricidad y Gas Natural			Total Cambios Comercializador a 31/12/2014	Total Coste Unitario Ponderado	Diferencia x Cambios Beneficiados x Coste Unitario Ponderado	Total Ahorro ANUAL
ELECTRICIDAD	Tasa Rechazo Media 31/12/2014	6,05%				4.154.414,18 €
	Tasa Rechazo Objetivo	1,00%				
	<b>Diferencia</b>	<b>5,05%</b>	3.773.093	14,75 €	2.810.482,65 €	
GAS	Tasa Rechazo Media 31/12/2014	11,27%				
	Tasa Rechazo Objetivo	1,00%				
	<b>Diferencia</b>	<b>10,27%</b>	887.186	14,75 €	1.343.931,53 €	

Igualmente, esta propuesta significaría un ahorro directo para el consumidor por la reducción de los plazos de la que se va a beneficiar a la hora de disponer de las mejores ofertas. Para el cálculo de este ahorro anual se ha estimado un razonable acortamiento promedio de dos semanas en el proceso de cambio de comercializador, una vez estén operativos todos los cambios propuestos, que aplicarán a ambos sectores de electricidad y gas natural. A estos efectos, se han tomado en consideración los datos de consumidores tipo de los segmentos

<sup>12</sup> Listado de comercializadores de energía eléctrica de la CNMC actualizado a 31 de marzo de 2015.

<sup>13</sup> Listado publicado por SEDIGAS (Asociación Española del Gas) a 22 de abril de 2015.

<sup>14</sup> Listado de comercializadores de gas natural de la CNMC actualizado a 14 de abril de 2015.

domésticos de ambos sectores, al objeto de valorar el importe de ahorro anual por consumidor, y realizar una extrapolación a la totalidad de los procesos de cambio de comercializador producidos en este segmento doméstico calculando una estimación global anual del ahorro que significará esta reducción de plazo para los consumidores domésticos en cada sector, y en total.

A continuación se ofrece un cuadro en el que se desglosan las medidas consideradas, el detalle de las características de cada supuesto, las repercusiones en el cálculo de costes, el ahorro total por el acortamiento de plazos en cada sector, y el importe de ahorro total estimado de 2.837.890,84 €.

Ahorro por Reducción de Plazos - Sectores de Electricidad y Gas Natural				Ahorro Total por Sectores (por nº cambios de suministrador afectados)	Ahorro total por acortamiento de plazos en ambos sectores
GAS	Consumo Gas Anual Estimado: 10.255,08 kWh	511,11 €	Euros/año de término variable en gas (Precio del gas Resolución TUR en vigor 2014 y primer trimestre 2015)	860.716,83 €	2.837.890,84 €
	2 semanas de ahorro de plazo de ejecución del cambio	19,66 €	Factura por variable de 2 semanas		
	5,0% Descuento (Dato CNMC. Ahorro anual al pasar de TUR a la oferta simple más barata disponible en el comparador a junio de 2014)	0,98 €	Ahorro por el descuento medio en esas dos semanas		
	Total Solicitudes Cambio de Comercializador GAS Segmento Doméstico Año 2014	875.686			
ELECTRICIDAD	Consumo Electricidad Anual Estimado: 2.500 kWh	362,88 €	Euros/año de término variable en electricidad (12 últimos meses de PVPC representativos)	1.977.174,01 €	
	2 semanas de ahorro de plazo de ejecución del cambio	13,96 €	Factura por variable de 2 semanas		
	4% Descuento (Dato CNMC. Descuento calculado ex-post del cambio del PVPC a la oferta en mercado libre más barata para el período julio-septiembre 2014)	0,56 €	Ahorro por el descuento medio en esas dos semanas		
	Total Solicitudes Cambio de Comercializador ELECTRICIDAD Segmento Doméstico Año 2014	3.541.565			

Por último, se ha de tener presente que la plena operatividad de la propuesta conllevará otros **ahorros intangibles** como son la dinamización del mercado y la mejora de la competencia en los mercados minoristas de electricidad y de gas natural, así como también una percepción de mejora de la calidad por parte de los consumidores.

## 7.2 Análisis de impacto económico y presupuestario

La reforma contemplada en la propuesta, por su naturaleza, no tiene un impacto directo presupuestario significativo previsible, ni por el lado de los ingresos, pues no afecta a ninguna figura impositiva, ni a ninguna otra fuente de ingresos, ni por el lado de los gastos:

- No afecta a ningún capítulo de los Presupuestos Generales del Estado ni actuales ni futuros, no implicando gastos ni disminuciones de ingresos de ningún departamento ministerial.
- No implica aumento de gastos de las Comunidades Autónomas, al no introducir nuevas obligaciones de inspección o control.

- No incide en los presupuestos de las Entidades locales, al no introducir nuevas previsiones de gasto que pudieran afectar a los ayuntamientos.

Al fijar las reglas de actuación y los protocolos necesarios para que los cambios se realicen de modo ágil y eficiente, esta propuesta plantea una simplificación y reducción de cargas administrativas para todos los agentes que participan en los procesos de cambio de comercializador, especialmente para los consumidores, que se traducirá a su vez una importante mejora del mercado minorista en los sectores de energía eléctrica y de gas natural, por lo que tendrá un efecto directo en el aumento de la competencia.