

INFORME AL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO SOBRE PROPUESTA DE MEJORA REGULATORIA EN MATERIA DE FRAUDE ELÉCTRICO

(INF/DE/149/25)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 3 de julio de 2025

Al amparo del artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, «CNMC»), según el cual la CNMC actúa como órgano supervisor sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos sujetos a su supervisión (como el sector eléctrico), la Sala de Supervisión Regulatoria adopta emitir el presente informe sobre la necesidad de regulación en materia de fraude eléctrico, en el ejercicio de las funciones establecidas en los artículos 7.9, 7.10, 7.12, 7.14, 7.15 y 7.34 de la precitada Ley 3/2013, de 4 de junio, y el artículo 43.6 de la Ley 24/2013, de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 3 |
| 1.1. REGULACIÓN ACTUAL SOBRE EL FRAUDE ELÉCTRICO | 3 |
| 1.2. NECESIDAD DE NUEVA REGULACIÓN SECTORIAL Y OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA | 5 |
| 1.3. PRINCIPIOS DE LA PROPUESTA | 7 |
| 2. PROPUESTA DE PROCEDIMIENTO DE DETECCIÓN y FACTURACIÓN DEL FRAUDE | 10 |
| 2.1. DEFINICIÓN DE FRAUDE ELÉCTRICO | 10 |
| 2.2. INSPECCIONES PARA LA DETECCIÓN DEL FRAUDE ELÉCTRICO | 11 |
| 2.2.1. Naturaleza de las inspecciones para la detección del fraude eléctrico | 11 |
| 2.2.2. Entidades que realizan las inspecciones de fraude eléctrico | 13 |
| 2.2.3. Coste de las inspecciones para la detección del fraude eléctrico | 16 |
| 2.2.4. Informes anuales de inspecciones para la detección de fraude eléctrico | 16 |
| 2.2.5. Procedimiento de la inspección y actuación en caso de fraude eléctrico | 17 |
| 2.2.6. Expediente y acta de inspección de fraude | 18 |
| 2.3. COMUNICACIONES, OBJECIONES Y RECLAMACIONES | 21 |
| 2.4. NORMALIZACIÓN, SUSPENSIÓN Y RECONEXIÓN DEL SUMINISTRO | 23 |
| 2.5. FACTURACIÓN DEL FRAUDE ELÉCTRICO | 24 |
| 2.5.1. Periodo de facturación del fraude eléctrico | 24 |
| 2.5.2. Determinación de la energía y potencia estimadas defraudadas | 25 |
| 2.5.3. Facturación de las cantidades defraudadas | 27 |
| 2.5.4. Emisión de la factura de fraude | 28 |
| 2.5.5. Liquidación de la energía y de los importes facturados | 29 |
| 2.6. CONSIDERACIONES ADICIONALES | 30 |
| 3. RESUMEN E IMPACTO NORMATIVO | 30 |

1. INTRODUCCIÓN

El fraude en el sector eléctrico es un problema que viene incrementándose de manera significativa en los últimos años, generando efectos muy negativos en diferentes ámbitos de nuestra sociedad. Como uno de los aspectos más preocupantes debe destacarse su impacto en la seguridad ciudadana, por la peligrosidad que conlleva la manipulación de instalaciones y equipos, si bien este fenómeno también afecta a suministros que pueden verse interrumpidos por efecto de los enganches ilegales, así como a la competitividad de las empresas industriales, que presentan importantes perjuicios frente a las empresas defraudadoras que no pagan la totalidad de la energía consumida.

Particularizando en el sector eléctrico, el fraude afecta a su sostenibilidad económica, al ver reducidos sus ingresos regulados. También afecta a las empresas distribuidoras en el ejercicio de su actividad como propietarias de las redes y encargadas de la lectura, y a las empresas comercializadoras, que deben abonar a los distribuidores los peajes y cargos de la potencia y energía defraudadas facturadas y no siempre logran recuperar ese importe de los consumidores. Finalmente, aunque no por ello menos importante, afecta a los consumidores de electricidad, sobre los que se repercute el coste de las pérdidas que se ocasionan como consecuencia de esta actividad fraudulenta.

Detrás de estas prácticas delictivas se ha desarrollado un tejido formado por personas y organizaciones cada vez más profesionalizadas, que hace necesaria la participación de todos los organismos implicados en el proceso de su detección y tratamiento, incluida la fiscalía y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

La complejidad de la situación requiere soluciones desde distintas perspectivas, una de las cuales es la mejora de la regulación del fraude en el sector eléctrico, para desarrollar un procedimiento robusto que dote de garantías a los sujetos implicados en su aplicación y establezca los plazos y responsabilidades de los agentes que intervienen en el proceso, protegiendo al mismo tiempo debidamente al consumidor.

1.1. REGULACIÓN ACTUAL SOBRE EL FRAUDE ELÉCTRICO

El artículo 52.6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, LSE) atribuye a las empresas distribuidoras la capacidad de proceder a la desconexión de determinadas instalaciones de forma inmediata en el caso de enganches directos, en situaciones que conlleven riesgo para las personas o cosas y en los casos que se determinen reglamentariamente.

En los artículos 40.2.d) y 40.2.s) de la LSE, se establece la obligación de las distribuidoras de “poner en conocimiento de las autoridades competentes, y de los sujetos eventualmente afectados, cualquier manipulación o alteración del

estado de los equipos de medida”, y “poner en conocimiento de las autoridades públicas competentes y de los sujetos que pudieran verse afectados si los hubiere, las situaciones de fraude y otras situaciones anómalas”, respectivamente.

A nivel reglamentario, el artículo 87 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, faculta a la empresa distribuidora a interrumpir el suministro de forma inmediata en los siguientes supuestos: cuando haya un enganche directo o una derivación no prevista en el contrato, cuando se manipule el equipo de medida y en el caso de instalaciones peligrosas. En todos estos casos, la empresa distribuidora deberá comunicarlo a la administración competente. Este mismo artículo indica cómo estimar la facturación en caso de no existir criterio objetivo: “la empresa distribuidora la girará facturando un importe correspondiente al producto de la potencia contratada, o que se hubiese debido contratar, por seis horas de utilización diarias durante un año”. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones penales o civiles que se puedan interponer.

Por su parte, el artículo 90 del citado real decreto prevé la resolución automática del contrato cuando se produzca la suspensión del suministro o del acceso en los casos de fraude.

Las disposiciones citadas constituyen la exigua legislación que existe actualmente para regular el fraude eléctrico, que se remonta al año 2000. Posteriormente, en el artículo 40 del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, se reguló el incentivo a la reducción del fraude para los distribuidores, empresas titulares de las redes y encargadas de lectura, pero la Circular 6/2019, de 5 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, lo eliminó al entender que la finalidad del mismo se recoge en la formulación del incentivo a la reducción de pérdidas.

1.2. NECESIDAD DE NUEVA REGULACIÓN SECTORIAL Y OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

Además de las sanciones previstas en el artículo 64.23 de la LSE¹, en el artículo 31.2.a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria², y las sanciones que las comunidades y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (en adelante CCAA) puedan imponer en el ámbito de sus competencias, la defraudación de fluido eléctrico es un delito económico leve contra el patrimonio, tipificado en el artículo 255 del Código Penal³, por el que pueden ser responsables las personas físicas.

Según el artículo 71 de la LSE, la responsabilidad administrativa por las infracciones tipificadas en la ley no excluye las de otro orden a que hubiere lugar, no pudiendo sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento. Cuando la infracción pudiera ser constitutiva de delito, iniciado el procedimiento sancionador, debe darse traslado al Ministerio Fiscal, suspendiéndose la tramitación de este hasta que se dicte resolución judicial firme que ponga término a la causa o sean devueltas las actuaciones por el Ministerio Fiscal. De no haberse apreciado la existencia de delito o falta, el órgano administrativo competente continuará el expediente sancionador.

¹ Según el artículo 64.23 de la LSE, constituye infracción muy grave (y por tanto la multa será no inferior a 6.000.001 euros ni superior a 60.000.000 de euros) “Cualquier manipulación de los equipos de medida o de las instalaciones o la no disposición de los dispositivos necesarios, tendentes a alterar la medición de las cantidades suministradas o consumidas o de cualquiera de los conceptos que sirven de base para la facturación de la energía suministrada o consumida”. De acuerdo con el artículo 73.4 corresponde a la Administración General del Estado la imposición de la correspondiente sanción.

² El artículo 31.2.a) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, considera como infracción grave (con multas de hasta 6.000.000 euros) “La fabricación, importación, distribución, comercialización, venta, transporte, instalación, reparación o utilización de productos, aparatos o elementos sujetos a seguridad industrial sin cumplir las normas reglamentarias, cuando comporte peligro o daño grave para personas, flora, fauna, cosas o el medio ambiente”.

³ “1. Será castigado con la pena de multa de tres a doce meses el que cometiere defraudación utilizando energía eléctrica, gas, agua, telecomunicaciones u otro elemento, energía o fluido ajenos, por alguno de los medios siguientes:

- 1.º Valiéndose de mecanismos instalados para realizar la defraudación.
- 2.º Alterando maliciosamente las indicaciones o aparatos contadores.
- 3.º Empleando cualesquiera otros medios clandestinos.

2. Si la cuantía de lo defraudado no excediere de 400 euros, se impondrá una pena de multa de uno a tres meses.”

La consecuencia de todo esto es que los procesos sobre fraude eléctrico hasta que se resuelve el procedimiento penal o hasta que recae la resolución sancionadora se dilatan mucho en el tiempo.

Por la vía civil, las denuncias interpuestas se ven dificultadas por la falta de precisión del artículo 87 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, que también es causa recurrente de reclamaciones por parte de los consumidores ante los órganos competentes de energía de las CCAA.

Por ello, se aprecia necesario reforzar la normativa sectorial y desarrollarla con mayor detalle, tanto en lo que se refiere al procedimiento de actuación para tratar las posibles situaciones de fraude, como al cálculo de la facturación, incluyendo la estimación de la energía y potencia defraudadas, así como su precio.

Por otra parte, en estos momentos la CNMC está trabajando en la revisión de las correspondientes circulares por las que se establecen las metodologías de cálculo de la retribución de la actividad de distribución y los peajes de transporte y distribución para el siguiente periodo regulatorio.

Al amparo de las consultas previas realizadas en el ámbito de estas circulares, varios agentes han puesto de manifiesto la necesidad urgente de tomar medidas dado el incremento relevante del fraude registrado en los últimos años, por lo que consideran necesario el desarrollo de la normativa sectorial.

Esta necesidad no es nueva y ya en el *“Proyecto de Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica”*, informado por esta Comisión en septiembre de 2013, el actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico incluyó una propuesta de regulación más detallada frente al fraude detectado en el sector eléctrico.

Por su parte, esta Comisión publicó en marzo de 2015 el *“Informe sobre alternativas de regulación en materia de reducción de pérdidas y tratamiento del fraude en el suministro eléctrico”*, [PDN/DE/001/2015](#).

Más recientemente, en el *“Informe al proyecto de real decreto por el que se aprueba el reglamento general de suministro y contratación y se establecen las condiciones para la comercialización, agregación y la protección del consumidor de energía eléctrica”* [IPN/CNMC/023/24](#), la CNMC expuso que la existencia de un procedimiento armonizado ante la detección del fraude, con independencia del territorio en el que se ubique el suministro, se considera un aspecto prioritario que se debe abordar para dotar de seguridad jurídica tanto a los consumidores afectados como a los gestores de las redes y empresas comercializadoras. En el mismo sentido alegaron numerosos agentes en el trámite de audiencia de este proyecto de real decreto, señalando esa necesidad de regular el fraude eléctrico.

Así, pues, se ha evidenciado en repetidas ocasiones hasta la fecha la necesidad de regular, al menos, (1) las reglas de facturación que deben ser aplicadas a los casos de fraude y (2) la consideración de los importes facturados en las liquidaciones del sector eléctrico.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se considera que es el momento adecuado de realizar esta propuesta, incorporando en el marco de desarrollo de la revisión de futuras circulares de la CNMC aquellos aspectos que son competencia del regulador.

Con este planteamiento, se aborda a continuación una propuesta de modificación de la normativa, para acoger una regulación del fraude que permita atender las necesidades señaladas.

Para una mejor valoración de los principios a los que obedece esta propuesta, no se ha procedido a la elaboración de un texto normativo, sino que se informa acerca de los aspectos que se considera conveniente regular (por bloques de temas), y del sentido que habría de darse a esa regulación, entendiendo que la redacción normativa que finalmente haya de plantearse se habrá de determinar en función del resultado de la ponderación o de las valoraciones que se hagan de estos aspectos que se propone regular.

A juicio de esta Comisión, el alcance de las modificaciones requeriría fundamentalmente que fuesen abordadas con rango de real decreto. Por su parte, los aspectos que corresponde regular a la CNMC se recogerían en resoluciones de desarrollo de las circulares que se encuentran actualmente en revisión.

1.3. PRINCIPIOS DE LA PROPUESTA

La presente propuesta tiene como base de partida el mencionado informe que elaboró la CNMC en el año 2015 y reproduce en gran medida las actuaciones que allí se recogieron para el tratamiento del fraude eléctrico: el levantamiento de un acta con información detallada, la puesta en conocimiento de las autoridades competentes, la comunicación que debe recibir el consumidor incluyendo el detalle de la estimación de energía y potencia defraudadas y el cálculo del importe que se debe facturar, el otorgamiento de un periodo para que el consumidor pueda realizar objeciones. Todas ellas son previsiones que aportan garantías adicionales al procedimiento y a los sujetos que intervienen, dotando su actuación de mayor rigor y seguridad jurídica.

La propuesta ha evolucionado en algunos aspectos frente a la de 2015, apoyada en el resultado de las reuniones mantenidas con el operador del sistema, empresas distribuidoras, comercializadores, asociaciones de distribuidoras y comercializadores y Comunidades Autónomas.

La propuesta sigue requiriendo que el distribuidor comunique a la comunidad autónoma la realización de inspección de fraude eléctrico, para lo que será suficiente la remisión de una planificación mensual de actuaciones sin las fechas concretas. En cualquier caso, no será obligatorio comunicar con antelación cuando la situación requiera interrumpir el suministro de manera inminente). De este modo, el organismo autonómico puede requerir la información que le permita personarse en la inspección, si así lo considera. La intervención de este último se mantiene potestativa, habida cuenta de las limitaciones de medios y recursos que los organismos autonómicos pudieran tener en un momento dado, con el fin de que su falta de presencia no cuestione la validez de la inspección realizada por la distribuidora. También se mantiene la previsión de que pueda ser el propio organismo autonómico el que solicite al distribuidor la realización de una inspección para la detección de fraude eléctrico, así como la obligación del distribuidor de remitir o dar acceso al organismo a las actas de inspección realizadas y elaborar un informe anual con información sobre los expedientes de fraude eléctrico en el territorio. Todo lo anterior se incorpora a la propuesta sin perjuicio de las competencias de inspección y sanción que ostentan estos órganos autonómicos.

No obstante, el importante aumento de las prácticas fraudulentas (tanto en número como en energía defraudada), la sofisticación de estas prácticas fraudulentas y la evolución de la tecnología (que permite su detección de forma muy precisa), así como la posible complejidad de algunas de las disposiciones planteadas en aquella propuesta, justifican la simplificación de la propuesta, con el objetivo de que la implementación de las medidas que se proponen sea lo más eficaz, rápida y eficiente posible.

Así, se elimina la obligación de realización de un plan anual de inspección de detección del fraude por parte de las distribuidoras. Ello se justifica en el hecho de que las empresas distribuidoras realizan un seguimiento de los balances de energía de entrada y salida agrupados por centros de transformación de una forma continua y dinámica a partir de la información que reciben de los equipos de medida, lo que les permite identificar casuísticas de fraude como, por ejemplo, derivaciones o cambios en los patrones de consumo. Por ello, se estima más eficiente destinar su personal y sus recursos a las situaciones de posible fraude según se vayan detectando, en lugar de regirse por un plan que puede reducir flexibilidad a la distribuidora.

También se abandona el requisito de acreditación por la ENAC del personal de la empresa distribuidora para poder certificar la existencia de fraudes, ya que ello impediría la actuación inmediata en fraudes detectados en campo durante los trabajos y funciones rutinarias, además del sobrecoste que implica dicha acreditación. El acta de inspección del fraude eléctrico debe poder ser levantada en cualquier momento en que se constata una manipulación del equipo o de la instalación, o se detecte un enganche directo o derivación por el personal de la empresa distribuidora que se encuentre presente en ese momento,

considerándose que el personal de la empresa distribuidora tiene la suficiente formación y capacitación para identificar y constatar la situación fraudulenta. No obstante, es indispensable que la persona que levante el acta tenga capacidad de cumplimentar toda la información que se exige en la propuesta, y que recabe cuantas pruebas sea posible in situ, ya que la falta de justificación y pruebas puede mermar las garantías que el procedimiento intenta ofrecer a los consumidores finales.

Por otra parte, se han reconsiderado y actualizado los criterios para estimar la energía y potencia defraudadas y el cálculo de las cantidades que serán facturadas en concepto de fraude eléctrico, adaptando la propuesta a la actual estructura de peajes de acceso y cargos.

Para estimar la potencia se propone que la CNMC establezca por resolución, en desarrollo de futuras circulares, unos valores (calculados como el percentil 90 de la potencia contratada por los consumidores según su peaje de acceso) a utilizar cuando no sea posible determinar la potencia a través del boletín o a través de la potencia previamente contratada.

Para estimar la energía, asumiendo que el consumo de este perfil de consumidores es superior al del consumidor medio, se proponen unas horas de utilización diarias, que serán también aprobadas por resolución de la CNMC.

Los precios de los peajes y cargos serán los vigentes en el momento de la defraudación que correspondan a cada tipo de consumidor, mientras que para el coste de la energía se propone un precio regulado, coincidente con el coste de la energía definido en el PVPC. El consumidor o usuario deberá pagar los términos de facturación correspondiente a los peajes, cargos y coste de la energía. Adicionalmente, se contempla en la propuesta que los peajes y los cargos sean incrementados por un factor multiplicador, que, en su caso, sean aprobados por la CNMC y por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, cada uno en el ámbito de sus competencias.

Cuando no existe contrato de suministro, se propone que sea el distribuidor el que facture al consumidor tanto los peajes y cargos, afectados por unos factores multiplicadores. Los peajes y cargos sin aplicar los multiplicadores y el coste de la energía deberá declararlos a la CNMC como ingresos liquidables de las actividades reguladas del sistema.

Si existe contrato de suministro con un comercializador, la facturación de la energía y de los peajes y cargos al consumidor final se realizará siempre a través del comercializador vigente (salvo que el consumidor tenga un contrato de acceso directo con el distribuidor), con los correspondientes factores multiplicadores para los peajes y cargos, en su caso. En este caso, el comercializador recibe como ingreso el coste de la energía y debe abonar al distribuidor el importe de los peajes y cargos y el factor multiplicador,

independientemente de su abono por parte del consumidor o usuario, para su liquidación posterior al sistema. La distribuidora liquidará en este caso al sistema la cuantía de los peajes de acceso y cargos sin aplicar los multiplicadores. Si el consumidor tiene suscrito el contrato ATR directamente con el distribuidor y un contrato de suministro de energía con un comercializador, el distribuidor facturará al comercializador la parte correspondiente a los peajes de acceso y cargos afectada por los factores multiplicadores, y el comercializador facturará al consumidor el coste de la energía, además de los peajes de acceso y cargos afectados por los factores multiplicadores.

Puesto que se atribuye al comercializador vigente la facturación del fraude con independencia del periodo en que se cometió el fraude eléctrico, que puede corresponder temporalmente a un periodo en el que el comercializador no tenía contrato con el consumidor, se considera adecuado que toda la energía defraudada sea declarada al operador del sistema como “pérdidas por fraude” sin que sea asignada o imputada a ningún comercializador para las liquidaciones en el mercado.

Al margen de que dicha energía no se integre en las liquidaciones, se propone, de cara a una mayor transparencia en el sistema de medidas o de su posible consideración a efectos del cálculo de las pérdidas de energía, que la declaración de dicha energía se realice con un mayor detalle. En concreto, se propone que se identifique el origen de la energía declarada, diferenciando entre fraudes con y sin contrato, así como el tipo de consumidores al que está asociada dicha energía.

Finalmente, cabe señalar que no se desarrollan con detalle de la propuesta aquellos aspectos que deben atender y aplicar la normativa sectorial en vigor, como las vías de reclamación que los consumidores tienen a su disposición, la posibilidad del comercializador libre de rescindir el contrato con el consumidor que haya defraudado cuando esta situación esté prevista en el contrato, o la resolución del contrato de acceso asociada al fraude.

2. PROPUESTA DE PROCEDIMIENTO DE DETECCIÓN y FACTURACIÓN DEL FRAUDE

2.1. DEFINICIÓN DE FRAUDE ELÉCTRICO

El objetivo final de la defraudación del suministro eléctrico es la reducción del importe de la factura eléctrica o la inexistencia de facturación. Se definen tres tipos de fraude eléctrico, según el tipo de actuación:

- a) Actuaciones sobre las redes como los enganches directos mediante conexiones no controladas a la red sin contrato o mediante conexiones a las instalaciones de enlace de otro usuario que sí tenga suscrito un contrato, así

como las derivaciones para suministrar energía a una instalación no prevista en el contrato mediante, por ejemplo, una doble acometida.

- b) Actuaciones sobre las instalaciones y los equipos de medida y control, que comprenden, entre otras, las manipulaciones sobre los contadores para alterar el registro de los consumos, sea o no digital, la manipulación de relojes, del máxímetro o del interruptor de control de potencia, los mecanismos de placas programables activables a distancia, o el firmware.
- c) Actuaciones sobre las comunicaciones del contador con el concentrador de medidas, con el objetivo de alterar los datos, parámetros y registros automáticos que el contador envía al concentrador.

2.2. INSPECCIONES PARA LA DETECCIÓN DEL FRAUDE ELÉCTRICO

2.2.1. Naturaleza de las inspecciones para la detección del fraude eléctrico

De acuerdo con el artículo 96 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, tanto las empresas distribuidoras y, en su caso, las comercializadoras o el operador del sistema, como los consumidores, tienen derecho a solicitar, del órgano de la Administración competente, la comprobación y verificación de los contadores, interruptores de control de potencia (ICP) y otros aparatos que sirvan de base para la facturación, cualquiera que sea su propietario.

Además, el artículo 17 del Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico (en adelante RUPM), aprobado por Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico, otorga a los órganos competentes de las CCAA competencia para inspeccionar o comprobar cualquier instalación o equipo de medida. Según este artículo, dichas inspecciones o comprobaciones “no tienen el carácter de verificación de las previstas en el reglamento”. Y es que en el RUPM se recogen las verificaciones en origen y sistemáticas a las que deben someterse los equipos que no dispongan de reglamentación metrológica específica, esto es, los contadores de puntos de medida tipo 1 y tipo 2, así como los contadores de puntos de medida tipo 3 que no correspondan a la industria ligera. Por el contrario, sí están bajo el control metrológico del Estado⁴ los

⁴ Los contadores que disponen de reglamentación metrológica específica son los recogidos en el Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, por el que se desarrolla la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología y en los anexos de la Orden ICT 155/2020, de 7 de febrero, por la

contadores de puntos de medida tipo 4 y 5, así como los tipo 3 de uso residencial, comercial y de la industria ligera.

Con independencia de lo anterior, de acuerdo con el artículo 16.8 del RUPM, a requerimiento de cualquier participante en una medida, todos los equipos de medida pueden ser objeto de verificaciones fuera de los plazos establecidos. Estas verificaciones individuales (tal y como quedan definidas en el artículo 3 del RUPM y en la Orden TEC/1281/2019, de 19 de diciembre, por la que se aprueban las instrucciones técnicas complementarias al RUPM), se realizarán con el mismo alcance y condiciones que las verificaciones sistemáticas. Asimismo, en el Procedimiento de Operación 10.2 “*Verificación de los equipos de medida*” se mencionan las verificaciones “a petición”, que podrán ser realizadas a requerimiento de cualquier participante en la medida.

En resumen, aunque podría ser conveniente que existiera una regulación más explícita sobre la existencia de verificaciones específicas para la detección del fraude eléctrico, existe ya un marco normativo que posibilita que se realicen comprobaciones sobre las instalaciones y los equipos de medida a solicitud de cualquiera de los participantes en la medida (lo que incluye a los propios encargados de la lectura), sin que necesariamente tengan que intervenir previamente los organismos autonómicos. En lo que concierne a la detección de situaciones de fraude sobre las redes eléctricas, es evidente que los distribuidores se encuentran facultados para realizar cualquier comprobación como titulares de estas. Igualmente, su condición de encargados de la lectura les permite actuar para detectar ataques en las comunicaciones que se producen entre los equipos y los concentradores secundarios.

Por tanto, una situación de fraude eléctrico puede ser detectada durante una actuación que el distribuidor esté llevando a cabo en el ámbito de sus funciones, y también durante una verificación específica orientada a detectar el fraude. En cualquiera de estos casos esta propuesta identifica como “inspector” al profesional que detecte el fraude y cumplimente el acta de inspección que se detalla más adelante.

que se regula el control metrológico del estado de determinados instrumentos de medida. En esta última se recogen las verificaciones de los equipos sometidos a control metrológico del Estado (periódicas, después de reparación y de modificación). Concretamente, los contadores bajo control metrológico tienen establecida una vida útil de 15 años, sin verificación periódica, y está prohibida su modificación y reparación, por lo tanto, no tienen regulada ninguna verificación.

2.2.2. Entidades que realizan las inspecciones de fraude eléctrico

Por esta función como encargados de la lectura y propietarios de las redes, los distribuidores tienen un papel preponderante en la detección de las potenciales situaciones fraudulentas, en su verificación y constatación, así como en el cálculo y posterior liquidación de las cantidades defraudadas.

El procedimiento que se propone mantiene al distribuidor como figura central en el conjunto del proceso, pero es importante previamente realizar algunas precisiones sobre el marco normativo existente, de cara a identificar los agentes que pueden intervenir en este proceso.

El RUPM contempla que la verificación de la instalación de puntos de medida y sus equipos asociados la realizará un verificador de medidas eléctricas, que debe ser una entidad sin interés económico en la medida, independiente de los participantes con interés económico en el punto de medida, y autorizado por la Administración competente. También en esta línea, la Orden TEC/1281/2019, de 19 de diciembre, contempla que los verificadores de medidas eléctricas deben garantizar que tanto la instalación de medida como los contadores y su parametrización son correctos, de tal forma que los datos de consumo registrados se corresponden con los reales y cumplen con los requisitos de la normativa.

Según el artículo 16.2 del RUPM los requisitos bajo los que deben actuar estos verificadores deben ser establecidos por orden ministerial, a propuesta del Centro Español de Metrología (CEM) y previo informe de la CNMC. En el año 2018 esta Comisión emitió el informe [IPN/CNMC/018/18](#) solicitado por el CEM al “*Proyecto de orden ministerial por la que se regulan los requisitos y condiciones exigibles a los organismos o las entidades para actuar como verificadores de medidas eléctricas*”. El texto fue sometido nuevamente a audiencia en el año [2021](#), y la CNMC emitió nuevo informe [IPN/CNMC/025/22](#), a requerimiento esta vez del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en junio de 2022.

Este proyecto de orden tiene por objeto regular el procedimiento aplicable en las funciones de verificación de puntos de medida y de sus equipos asociados y fijar los requisitos y condiciones de operación de los organismos que actúen como verificadores de medidas eléctricas. El proyecto persigue utilizar para la realización de las verificaciones reguladas en el RUPM la infraestructura ya existente de los organismos designados para realizar las verificaciones

relacionadas con el control metrológico del Estado reguladas en la normativa de metrología⁵.

En el artículo 6 del proyecto de orden inicial remitido a audiencia en 2018, se establecía que, si en la realización de las verificaciones el verificador de medidas eléctricas autorizado advirtiera la existencia de precintos rotos o alguna manipulación que pudiera afectar la exactitud de la medida, procederá a dejarlos fuera de servicio de manera inmediata, poniéndolo en conocimiento de la administración pública competente.

Por su parte, la Memoria de Impacto Normativo (MAIN) del proyecto de orden remitido a audiencia en el año 2021, recogía que *“de las propias actuaciones de los verificadores de medidas eléctricas se va a derivar un sistema logístico que va a permitir tanto la detección de manipulaciones no autorizadas en los puntos de medida, como el inmediato inicio, en su caso, de un expediente sancionador a los posibles responsables en la infracción detectada”,* y destacaba entre los principios que habían informado la propuesta de orden *“buscar un modelo y sistema de control de los verificadores de medidas eléctricos, ágil y moderno que permita por una parte, facilitar el intercambio de datos e información entre las distintas administraciones públicas competentes y, por otra parte, realizar un control efectivo de verificación y detectar con inmediatez cualquier incidencia, anomalía o manipulación no autorizada en los distintos puntos de medida del sistema eléctrico nacional”.*

Esta orden ministerial en la que se regularía la figura de los verificadores de medidas eléctricas se encuentra todavía pendiente de aprobación. Consecuentemente, las verificaciones están siendo realizadas por los distribuidores como encargados de la lectura al amparo de la disposición transitoria primera del RUPM, que prevé que hasta que existan entidades debidamente autorizadas para ejercer la actividad de verificación de los puntos de medida, los encargados de la lectura podrán actuar como verificadores de medidas eléctricas, con carácter supletorio, en el caso de que el operador del sistema haya manifestado expresamente su no disponibilidad para realizar la verificación solicitada.

A tenor de lo expuesto, se prevé que, si la orden que regula la actividad de los verificadores de medidas eléctricas se aprueba, éstos puedan realizar las verificaciones de los equipos e instalaciones, y como consecuencia directa de

⁵ Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología, y Real Decreto 244/2016, de 3 de junio, por el que se desarrolla la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, de Metrología.

esta labor, los verificadores estarán en disposición de detectar determinadas situaciones de fraude eléctrico.

Por tanto, el verificador de medidas eléctricas es un actor más a tener en cuenta en el procedimiento de detección del fraude. Es más, su intervención podría dotar al procedimiento de una mayor independencia, al tratarse de un tercero ajeno a todo interés en el punto de medida. Esta cuestión no es baladí, y prueba de ello es que los organismos autorizados por las CCAA para realizar las verificaciones relacionadas con la ejecución del control metrológico del Estado (cuya infraestructura, como ya se ha señalado, se pretende aprovechar para la autorización de los verificadores de medidas eléctricas), son designados bajo requisitos de independencia e imparcialidad, en razón de su *“falta de vinculación con quienes actúen con la fabricación, comercialización, reparación, mantenimiento y utilización de los instrumentos sometidos a control”*⁶. Estos organismos designados pueden actuar en todo el territorio nacional.

Pero, como ya se ha señalado, la detección del fraude eléctrico abarca un espectro más amplio de actuaciones que incluyen, además de las actuaciones sobre los equipos de medida, las actuaciones sobre las comunicaciones y las actuaciones directas sobre las redes de distribución. Por ello, deben ser los distribuidores los responsables de levantar la correspondiente acta de inspección que se detalla más adelante, sin perjuicio de que al expediente de fraude eléctrico puedan incorporarse los documentos y certificados que emitan los verificadores de medidas eléctricas cuando identifiquen situaciones fraudulentas, dotando así al procedimiento de mayores garantías.

Ha sido también mencionado previamente que los distribuidores pueden realizar las inspecciones de fraude eléctrico a partir de los propios indicios que ellos recaben, como encargados de la lectura y titulares de las redes de distribución, o bien pueden hacerlas a instancia del responsable del punto de medida (esto es, el titular del punto de medida y de las instalaciones en las que éste se ubica) o de terceros. Entre estos terceros se encontrarían, si se desarrolla la figura, los verificadores de medidas eléctricas, que deberán poner en conocimiento de la

⁶ Según el Real Decreto 244/2016, 3 de junio, los máximos directivos de estas entidades y el personal responsable de la realización de las tareas de evaluación de la conformidad o verificación, según corresponda a su actividad no serán el diseñador, el fabricante, el proveedor, el instalador, el comprador, el dueño, el usuario o el encargado del mantenimiento de los instrumentos de medida que deben evaluarse, ni el representante de cualquiera de dichas partes. Además, están libres de cualquier presión o incentivo, especialmente de índole financiera, que pudiera influir en su apreciación o en el resultado de sus actividades de evaluación de la conformidad o verificación. La remuneración de los máximos directivos y del personal responsable de la realización de las tareas de evaluación de un organismo no dependerá del número de evaluaciones o verificaciones realizadas ni de los resultados de las mismas.

autoridad competente y del distribuidor a cuya red pertenezca el punto de suministro la situación detectada.

2.2.3. Coste de las inspecciones para la detección del fraude eléctrico

En lo que se refiere al coste asociado a las inspecciones para detectar fraude, se propone continuar con lo regulado actualmente en el RUPM para las verificaciones.

Así, cuando la inspección se realice a petición de algún participante, si ésta se supera los gastos que ocasione la prueba corren por cuenta de quien la solicitó, y, si no se supera, por cuenta del responsable del punto de medida.

Cuando la inspección sea realizada sin petición previa del responsable del punto de medida o de un tercero, si se supera la inspección, los gastos que ésta ocasione corren por cuenta de quien la realizó. Si no se supera, los gastos corren por cuenta del responsable del punto de medida.

El precio máximo de la inspección se establecerá por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico mediante el instrumento normativo que se considere adecuado y se puede actualizar anualmente o cuando circunstancias especiales así lo aconsejen.

2.2.4. Informes anuales de inspecciones para la detección de fraude eléctrico

Se propone incluir la obligación de las empresas distribuidoras de presentar ante el órgano competente de cada organismo autonómico, antes del 1 de marzo de cada año, un informe estadístico sobre los expedientes de fraude eléctrico abiertos en su territorio durante el año anterior, incluyendo expedientes en curso que se mantengan abiertos correspondientes a otros años. También se incluirá la información sobre los expedientes de años anteriores que se hubieran cerrado durante el año al que hace referencia el informe.

Entre los datos estadísticos se incluirán, al menos, el número de actuaciones orientadas a la detección de fraude eléctrico, el número de fraudes detectados, el tipo de consumidor o usuario, especificando el peaje de acceso, en su caso, y la actividad económica, el tipo de fraude, o la energía estimada. Todo ello sin perjuicio de que los organismos autonómicos puedan solicitar un mayor desglose.

Estos informes anuales se remitirán también a la Dirección General de Política Energética y Minas (DGPEM) y a la CNMC.

2.2.5. Procedimiento de la inspección y actuación en caso de fraude eléctrico

Las **inspecciones para la detección del fraude eléctrico** las realiza el distribuidor como responsable del mantenimiento de la red y encargado de la medida. Aunque en general las realizará por propia iniciativa, como resultado principalmente de las labores de monitorización de su red, también puede llevarlas a cabo a petición del responsable del punto de medida o de un tercero.

Así, la **solicitud de inspección** para detectar un posible fraude eléctrico puede provenir de:

- a) La autoridad administrativa competente.
- b) El responsable del punto de medida.
- c) Cualquier participante afectado o implicado en la medida.
- d) Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, o los Cuerpos de Policía dependientes de las CCAA o de las Corporaciones Locales.

El distribuidor realizará una planificación mensual de las inspecciones previstas, sin obligación de incluir la fecha de las inspecciones (con el fin de que se cuente con mayor flexibilidad) que comunicará al órgano competente de la comunidad autónoma, al objeto de que, en su caso, pueda asistir personal de la citada administración. La comunicación dirigida al órgano competente se puede realizar por escrito a través de medios electrónicos o por cualquier otro medio aceptado entre las partes.

Lo anterior no aplica a los casos en que se detecte una situación de fraude eléctrico de forma sobrevenida.

Asimismo, cuando a juicio del distribuidor sea necesario, se puede solicitar la presencia de miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, o de los cuerpos de policía dependientes de las CCAA o de las corporaciones locales.

En caso de detección de fraude, el inspector procederá a la normalización o suspensión del suministro de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2.4.

Finalizada la inspección, el inspector intentará localizar al titular del punto de suministro o usuario de la energía, en caso de que el titular o una persona que lo represente no hubieran estado presentes, y levantará el acta de la inspección.

Si el titular de la instalación o una persona que lo represente no se encontrara presente durante la inspección, el inspector deberá depositar aviso de que la inspección ha sido realizada y de que el consumidor o usuario de la energía recibirá posteriormente comunicación con la correspondiente acta.

Por último, cabe señalar que, en caso de detección de una situación de fraude, el distribuidor tiene la obligación legal de informar a la comunidad autónoma.

2.2.6. Expediente y acta de inspección de fraude

Para cada situación de fraude eléctrico detectado, el distribuidor debe abrir el correspondiente expediente de fraude eléctrico. El expediente es custodiado por el distribuidor, y debe contener la siguiente información:

- a) Un documento de **información general** del expediente, que contenga el código identificativo del expediente, distribuidor a cuya red está conectado o pertenece el punto de suministro, identificación del punto de suministro (CUPS, dirección o coordenadas geográficas), identificación del titular o usuario, actividad económica, solicitante de la inspección o indicación de denuncia anónima, y su motivo, actuaciones llevadas a cabo y fecha o fechas de la inspección. Se aporta más detalle en apartado 2.2.6.
- b) El **acta** de inspección de fraude eléctrico levantada por el distribuidor, en la que se certifique la existencia de fraude eléctrico. Se aporta más detalle en apartado 2.2.6.
- c) Siempre que sea posible, documentación adicional que aporte **pruebas adicionales** de la situación irregular, tales como históricos de lecturas registradas y facturaciones que muestren variaciones en el consumo que puedan responder a posibles manipulaciones, o evidencias de ataques para alterar los datos que se están transmitiendo en las comunicaciones.
- d) Información sobre la **facturación** de las cantidades defraudadas, incluyendo:
 - Comunicación inicial remitida al consumidor o usuario, con la información sobre la estimación de la energía y potencia defraudadas y las cantidades reclamadas, incluyendo la factura proforma inicial emitida.
 - Objeciones presentadas por el consumidor o usuario, o por el comercializador, en su caso.
 - Comunicación posterior remitida al consumidor o usuario tras la presentación de objeciones y, en su caso, factura final emitida.

El documento con información general del expediente incluye:

- a) Código identificativo de la inspección.
- b) Identificación de la compañía distribuidora a cuya red está conectado o pertenece el punto de suministro, a través del número identificativo de la empresa con el que figura en el registro de distribuidores (R1-XXX).
- c) Datos que permitan identificar el fraude: CUPS, dirección o coordenadas geográficas.
- d) Identificación del titular del punto de suministro o usuario de la energía.

- e) Descripción genérica del solicitante de la inspección para la detección del fraude eléctrico, en su caso, sin incluir datos personales.
- f) Motivo de la inspección: indicación de las circunstancias que justifican la solicitud de la inspección.
- g) Fecha de la inspección.
- h) Existencia de otros puntos de medida relacionados con la solicitud o afectados.
- i) Número o números de los equipos de medida y control, en caso de que existan. En caso de que el suministro esté contratado, se incluirán datos del suministro: potencia contratada por periodos, tipo de peaje contratado, nivel de tensión de conexión, etc.
- j) Descripción de las actuaciones llevadas a cabo.
- k) Fecha de cierre del expediente, que será la de tramitación por parte de la distribuidora, una vez abonada la factura de fraude, y evidenciada la normalización de la instalación del cliente en los casos en que proceda. El expediente se podrá reabrir como consecuencia de una reclamación por parte del usuario o consumidor a la administración competente.

En el acta que levante el inspector en el momento de la actuación debe constar como mínimo la siguiente información:

- a) Identificación de la compañía distribuidora a cuya red está conectado o pertenece el punto de suministro.
- b) Fecha o fechas de la inspección.
- c) Identificación del titular del punto de suministro o usuario de la energía.
- d) Dirección completa del punto de suministro
- e) CUPS, en caso de que exista.
- f) Actividad económica.
- g) Número o números de los equipos de medida y control, en su caso.
- h) Titularidad de los equipos de medida y control, en su caso.
- i) Descripción genérica del solicitante de la inspección para la detección del fraude eléctrico, en su caso, sin incluir datos de carácter personal.
- j) Motivo de la inspección, indicándolas circunstancias que la justifican.
- k) Si la inspección está motivada por cambios en las pautas de consumo, fecha en la que el encargado de la lectura ha observado las modificaciones de las medidas.
- l) Personas presentes durante la inspección de fraude eléctrico, incluido el inspector, pudiendo estar identificado mediante un código de técnico u operario, si ha sido necesaria la presencia de las fuerzas de seguridad del

estado y especificando si ha estado presente el titular del suministro, como responsable de la instalación de medida y de sus equipos, o el usuario de la energía, o una persona que lo represente.

- m) Hora de inicio y final de las actuaciones.
- n) En su caso, número y estado de los precintos. En caso de ausencia debe indicarse expresamente.
- o) Especificación de si se ha constatado la existencia de fraude eléctrico o no.
- p) En caso de existencia de fraude, su caracterización (fraude con incidencia sobre las redes, fraude con incidencia sobre las instalaciones o los equipos de medida y control, fraude con incidencia sobre las comunicaciones).
- q) Si existe fraude eléctrico, detalle de la manipulación:
 - i. En caso de fraude en un equipo de medida o control, deben detallarse las características específicas del equipo, e indicarse claramente en qué consiste la manipulación, especificando si en el momento de la inspección el equipo registra o no consumo.

Se debe señalar si se efectúa una corrección del equipo, si se retira éste, si se corta el suministro, o cualquier otra circunstancia que se dé en relación con este aspecto. En caso de que se retire el equipo de medida, el acta debe indicar el lugar en el que se deposita, a efectos de que se pueda solicitar, en su caso, la verificación de este. El equipo retirado debe mantenerse disponible al menos hasta el cierre del expediente de fraude o reclamación administrativa.
 - ii. En caso de fraude en las comunicaciones, debe indicarse en qué consiste la manipulación, el sistema que se ha visto afectado y el efecto de esta en las medidas efectuadas.
 - iii. En el resto de los casos (doble acometida, enganche directo...) deben detallarse las condiciones de la manipulación efectuada, incluyéndose todos los detalles técnicos que el distribuidor considere necesarios.
- r) En su caso, indicación de que se ha procedido a la normalización del suministro durante la inspección.
- s) En su caso, medidas eléctricas efectuadas.
- t) Alegaciones del titular de la instalación o usuario, en su caso, realizadas durante el desarrollo de la inspección.

En su caso, la CNMC podrá proponer un modelo del tipo de acta de inspección de fraude eléctrico a utilizar con la información mínima requerida.

Además, el distribuidor puede adjuntar al acta de inspección información adicional que incluye fotografías con la fecha y hora en la que fueron tomadas sobreimpresionada.

En casos de fraudes en instalaciones y equipos de medida y control:

- a) Fotografías tomadas de la instalación, y de la situación del equipo de medida al comienzo de la inspección, en las que se aprecie con detalle el precinto del equipo y el número o números de los equipos utilizados para la medida, de manera que sea posible su identificación y su relación con el suministro.
- b) Fotografía de la manipulación concreta, debiendo apreciarse que se trata del mismo equipo. Si el equipo es electrónico, siempre que sea posible, deben mostrarse también las claves relativas al tipo de manipulación y su valor.
- c) Fotografías tomadas de la situación final del equipo, en las que se debe apreciar la normalización, en su caso, del equipo y los precintos instalados, así como el número o números de los equipos utilizados para la medida, de manera que sea posible su identificación y su relación con el suministro.

En caso de fraudes en las redes, siempre que sea posible, en las fotografías se debe reflejar la situación detectada, mostrando la vinculación inequívoca con el suministro que se está verificando, todo ello mediante tomas generales y de detalle de la instalación.

2.3. COMUNICACIONES, OBJECIONES Y RECLAMACIONES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 40.2.d) y 40.2.s) de la LSE, el distribuidor deberá poner en conocimiento de los sujetos afectados, además de las autoridades competentes, cualquier manipulación o alteración del estado de los equipos de medida, así como de las situaciones de fraude, y otras situaciones anómalas.

A continuación, se señalan los plazos para el envío de la comunicación al consumidor o usuario de la energía, que comenzarán a computar para el distribuidor desde que se produzca la normalización del punto de suministro, o su suspensión, tras la realización de la inspección con detección de fraude eléctrico, con el fin de que el distribuidor pueda realizar la correspondiente valoración del fraude.

Si se trata de un consumidor con contrato de acceso de terceros a la red (ATR) directamente suscrito con el distribuidor o si no existe contrato ATR, el distribuidor remitirá la comunicación al consumidor o usuario en un plazo máximo de 10 días hábiles, siempre y cuando haya sido posible identificar al usuario y conseguir sus datos de contacto.

Si el consumidor tiene contrato de suministro en vigor con un comercializador, el distribuidor deberá enviar la información al comercializador vigente en el plazo máximo de 10 días hábiles, y el comercializador la hará llegar al consumidor en un plazo máximo de 5 días hábiles desde la comunicación del distribuidor.

La comunicación que se remite al consumidor debe hacerse por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción y su fecha, quedando el distribuidor o, en su caso, el comercializador, obligados a conservar en su poder la acreditación de la notificación efectuada, siempre que sea factible la comunicación con el consumidor o usuario. En el supuesto de rechazo de la notificación, se tiene por efectuado el trámite.

El contenido mínimo de la comunicación, que se presentará al consumidor o usuario de manera comprensible y en un tamaño de letra adecuado que permita su lectura fácilmente, es la siguiente:

- a) Fecha de la emisión de la comunicación.
- b) Fecha de la inspección del fraude eléctrico y personal presente.
- c) Datos correspondientes al punto de suministro, en su caso, o localización geográfica.
- d) Periodo de defraudación considerado, estimación de la potencia y energía defraudadas, y descripción de los cálculos realizados para la obtención de la cuantía final reclamada.
- e) Cuantía reclamada y plazo de pago, de 20 días naturales a partir de la finalización del plazo de objeciones, sin perjuicio de que el comercializador, en su caso, pueda ofrecer al consumidor o usuario un plan de pagos.
- f) Vía para la presentación de objeciones ante la empresa distribuidora y plazo para presentar las objeciones.
- g) Vías de reclamación y de resolución alternativa de litigios, en su caso, de acuerdo con la normativa vigente.

La anterior comunicación irá acompañada de la siguiente documentación:

- h) Factura proforma correspondiente a las cantidades reclamadas.
- i) Copia del acta de inspección de fraude eléctrico levantada por el distribuidor y de la documentación adicional a la que se hace referencia en el apartado 2.2.6, en caso de que esta exista.

Tanto el consumidor o usuario como el comercializador, en su caso, pueden interponer objeciones en un plazo máximo de 10 días hábiles desde la recepción de la comunicación. El comercializador dispone de un plazo de 5 días hábiles desde la recepción de las objeciones del consumidor para notificarlo al distribuidor.

Si el comercializador, en su caso, o el consumidor o usuario no interponen objeciones, la factura proforma incluida en la comunicación se puede considerar definitiva y el plazo de pago es de 20 días naturales a partir de la finalización del

periodo de objeciones. En el caso de que el último día del período de pago fuera sábado o festivo, éste vencerá el primer día laborable siguiente.

Si la comercializadora, en su caso, o el consumidor o usuario interponen objeciones, la empresa distribuidora dispone de un plazo de 10 días hábiles para la contestación, y a su vez, el comercializador cuenta con un plazo de 5 días hábiles para su traslado al consumidor o usuario desde la recepción de la respuesta del distribuidor.

En la contestación que se remita al consumidor o usuario se debe especificar si se mantienen las cantidades reclamadas, si se modifican como consecuencia de sus objeciones, o si dejan de ser reclamadas:

- En caso de que no se produzcan modificaciones, la factura proforma se eleva a definitiva y el usuario o consumidor dispone de 20 días naturales para el pago desde la recepción de la respuesta (o el primer día laborable siguiente al último día del período de pago si este fuera sábado o domingo).
- En caso de modificación de las cantidades defraudadas o de la estimación del importe de facturación, se emite factura, disponiendo el usuario o consumidor de 20 días naturales para el pago desde la recepción de dicha factura (o el primer día laborable siguiente al último día del período de pago si este fuera sábado o domingo).
- Si se deja de reclamar cualquier cantidad al consumidor o usuario, se le informa de este hecho y no se emite factura.

Por último, el consumidor o usuario puede reclamar a los órganos competentes y, en su caso, acudir a las entidades de resolución alternativa de litigios según la normativa en vigor.

2.4. NORMALIZACIÓN, SUSPENSIÓN Y RECONEXIÓN DEL SUMINISTRO

Si se detecta fraude, el inspector procederá a la normalización del punto de suministro, en caso de que sea posible. Cuando la situación no pueda normalizarse de inmediato, se dará un plazo máximo de 5 días hábiles al titular del punto de suministro o usuario para la subsanación de las irregularidades. Si transcurridos los 5 días no se han subsanado, se procederá al corte del suministro.

En cualquier caso, se deberá interrumpir el suministro de forma inmediata, en las siguientes situaciones, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 52 de la LSE:

1. Siempre que la situación de fraude suponga un riesgo para la seguridad de las personas o las instalaciones.
2. En el caso conexiones directas, derivaciones o by-pass de un punto de suministro a las instalaciones de transporte o distribución sin contrato de

suministro con una empresa comercializadora o no autorizadas por las empresas propietarias de las redes de transporte o distribución.

En el resto de casos de fraude, en el momento de la detección del fraude el inspector podrá suspender el suministro si detecta que se han modificado las condiciones técnicas de la instalación.

Si se suspende el suministro, se comprobará la normalización de la instalación antes de la reconexión. Para ello, el titular o el usuario del punto de suministro deberá subsanar las irregularidades detectadas y aportar la documentación técnica establecida en la regulación para la puesta en servicio de una instalación receptora. En caso de fraude reincidente, y cuando el equipo de medida no esté accesible, se deberá exigir que el cliente tenga que solicitar un nuevo punto de acceso que le obligue a dejar el contador accesible.

En todo caso, la reconexión del suministro solo podrá llevarse a cabo una vez efectuado el pago correspondiente de la factura de fraude y la normalización, si esta última es necesaria.

En aquellas zonas en las que se detecten actuaciones fraudulentas que pongan en peligro la seguridad de las instalaciones y, con ello, la de las personas que las habitan o que se encuentran en las inmediaciones, se establecerán planes de contingencia que permitan realizar un seguimiento continuo y regular, a través de las correspondientes inspecciones, para identificar los focos concretos de la actividad fraudulenta, de manera que las medidas adoptadas, tales como cortes de suministros sobrevenidos o planificados, supongan el mínimo impacto para los consumidores del entorno que tienen suscritos los correspondientes contratos y atienden los pagos en el plazo establecido en la normativa, con especial atención a los hogares con consumidores vulnerables.

2.5. FACTURACIÓN DEL FRAUDE ELÉCTRICO

A continuación se establecen unos criterios sencillos, objetivos y homogéneos que permitan al distribuidor realizar los cálculos de forma inequívoca con el fin de determinar la potencia y la energía defraudadas durante el periodo de tiempo en que se pueda acreditar la situación de fraude, así como su facturación.

2.5.1. Periodo de facturación del fraude eléctrico

El periodo de facturación de los importes defraudados se corresponde con el periodo de tiempo en que se puede acreditar la situación de fraude eléctrico, que no podrá ser superior a cinco años hasta la fecha de la inspección o en la que se produce la normalización. Cabe señalar que el plazo de un año establecido en el artículo 96 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, no resulta de aplicación, dado que este se refiere al funcionamiento incorrecto del equipo de medida o al caso de un error administrativo.

Los criterios para determinar el periodo de tiempo son los siguientes:

- a) El consumidor o usuario reconoce el fraude eléctrico durante un determinado periodo y acredita que este periodo se ajusta a la realidad, por ejemplo, mediante documentación que justifique el inicio del uso efectivo del suministro en la vivienda o local donde se ubique el mismo.
- b) Cuando el consumidor o usuario no es capaz de aportar acreditación alguna que justifique el periodo de tiempo durante el que ha defraudado:
 - Si no hay contrato ATR en vigor o se encontrara suspendido por impago, se considera que el consumidor o usuario ha cometido fraude eléctrico desde el momento en que ha quedado resuelto o suspendido el anterior contrato ATR asociado a ese punto de conexión, o, si no lo hubiera, desde el momento en que se aprecie un consumo no justificado.
 - En caso de que, existiendo un contrato ATR a la red en vigor, se haya detectado una manipulación de los equipos de medida o de las instalaciones, o una alteración en los datos enviados al concentrador secundario, el inicio del fraude coincide con el momento temporal en que se detecta una importante bajada de consumo no justificada.
- c) Si no fuera posible acreditar la duración del periodo de fraude, el plazo máximo que se puede facturar es de cinco años hasta la fecha que conste en el acta de inspección o hasta la fecha en la que se produce la normalización.

2.5.2. Determinación de la energía y potencia estimadas defraudadas

El distribuidor debe estimar la potencia y energía defraudadas a efectos de calcular el importe defraudado.

Con el fin de asegurar un tratamiento homogéneo por parte de todos los distribuidores, se considera necesario fijar los criterios en la estimación de las variables de facturación.

En particular se consideran los siguientes criterios para la determinación de la potencia estimada:

- Debe considerarse la misma la potencia para todos los periodos horarios.
- La potencia se corresponderá con la mayor potencia contratada de todos los periodos o, en su defecto, la máxima admisible que figure en el Certificado o Boletín de Instalación Eléctrica.
- En caso de que se verifique que la potencia consumida excede a la del punto anterior o no se disponga del Certificado o Boletín de Instalación Eléctrica, la potencia que se hubiera debido contratar será calculada como el percentil 90 de la potencia contratada por los consumidores según su peaje de acceso, y

será establecida por resolución de la CNMC, en el ámbito del desarrollo de futuras circulares.

En cuanto a la estimación de la energía defraudada, esta se determinará, cuando sea posible, según datos históricos, previos a la situación de fraude.

En caso de no disponer de datos históricos de consumo, se deben tener en cuenta los siguientes criterios objetivos:

- a) En el momento de detección del fraude se han hecho mediciones sobre la instalación que permiten calcular la energía consumida por la misma.
- b) Se trata de un consumo trifásico en el que se ha observado que alguna de las fases ha sido manipulada. En este caso, se pueden extrapolar los datos extraídos de la fase o fases no manipuladas a las fases manipuladas.

De no ser posible lo anterior, se propone estimar la energía defraudada a partir de unas horas de utilización de la potencia. Así, la energía defraudada se calcula como el producto del número de días del periodo de facturación del fraude por la potencia estimada y por las horas de utilización diarias. En la normativa actual, el artículo 87 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, establece seis horas de utilización diaria para todos los consumidores. No obstante, dicho valor fue establecido en un contexto en que los consumidores únicamente contrataban una potencia⁷ y la tarifa incluía tanto el peaje de acceso (redes y otros costes), como el coste de la energía consumida y se aplicaba independientemente del tipo de consumidor. En el contexto actual, ese valor resulta elevado para los consumidores domésticos y escaso para el resto de los consumidores, por lo que se propone un tratamiento diferenciado según el peaje y teniendo en cuenta las horas de utilización para este tipo de consumidor o usuario. Estos valores de horas de utilización serán establecidos por resolución de la CNMC.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que todos los meses cuentan con tres periodos de consumo, el consumo total defraudado se distribuirá mensualmente proporcionalmente al número de días comprendido en el periodo de facturación. El consumo mensual se multiplicará por unos porcentajes, que serán igualmente establecidos por resolución de la CNMC.

Los parámetros anteriores, potencia contratada a efectos de fraude, horas de utilización y distribución de la energía por periodo horario, podrán ser

⁷ Excluidos los consumidores acogidos a la Tarifa Horaria de Potencia.

actualizados por resolución, debidamente justificado, si la evolución del fraude así lo aconseja o si se modifican los periodos horarios.

2.5.3. Facturación de las cantidades defraudadas

El importe de la factura debe ser calculado de acuerdo con las estimaciones de potencias y energías defraudadas, y debería incluir tanto los costes no abonados como los costes adicionales en que han incurrido distribuidor y comercializador, en su caso (inspección, actuación en campo, gestión del expediente, impagos, etc.). Por sencillez, se propone que estos costes adicionales sean recuperados introduciendo un factor multiplicador en los peajes, y en los cargos, en su caso⁸. Así, la factura incluye los siguientes términos:

1. Término correspondiente a los peajes y cargos de las potencias y energías defraudadas, calculado por el distribuidor según los precios de peajes y cargos vigentes en el momento de la defraudación, de acuerdo con la tensión de la red a la que está conectado o pertenece el punto de suministro.

La facturación por peajes y cargos resultante de las consideraciones anteriores se multiplicará por unos coeficientes multiplicadores. Los coeficientes que resulten de aplicación sobre los peajes serán establecidos por resolución de la CNMC y podrán ser actualizados por resolución, debidamente justificado, mientras que los coeficientes que resulten de aplicación sobre los cargos serán, en su caso, establecidos por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

2. Término correspondiente al coste de la energía defraudada.

Será calculado a partir de la energía estimada defraudada, calculada por el distribuidor. El precio será el correspondiente al coste de la energía del PVPC⁹ para un consumidor 2.0TD en territorio peninsular. Si no se dispusiera de consumos horarios, el precio será el coste de la energía calculado para

⁸ No se incluye un factor multiplicador sobre el término correspondiente al coste de la energía por sencillez. Téngase además en cuenta que, en el caso de que la energía sea facturada por el comercializador, esta energía de fraude no se le imputa como un coste de aprovisionamiento en las liquidaciones del operador del sistema, según se plantea en esta propuesta.

⁹ Es decir, este precio incluye todos los componentes del término de facturación de energía activa del PVPC excepto los correspondientes a peajes y cargos, según lo previsto en el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación.

cada periodo (punta, llano, valle) por el operador del sistema aplicando los perfiles de consumo correspondientes para ese tipo de consumidor.

2.5.4. Emisión de la factura de fraude

La factura de fraude será emitida por el distribuidor al comercializador o consumidor o usuario, según corresponda.

En caso de que no exista contrato de suministro es el distribuidor el que factura al consumidor o usuario el importe correspondiente a los peajes y cargos con sus factores multiplicadores, según corresponda, y el coste de la energía, valorado según se señala en el apartado anterior.

En caso de que exista contrato de suministro, la factura al consumidor final es emitida por el comercializador vigente en el momento de la detección del fraude, para todo el periodo de facturación del fraude, según se señala en el apartado 6.1, independientemente de que tuviera o no contrato de suministro durante el periodo completo. Esta factura incluye el importe de peajes y cargos y sus respectivos multiplicadores, según corresponda, y el coste de la energía. El distribuidor, por su parte, habrá previamente emitido la factura al comercializador con el importe correspondiente a los peajes y cargos, y sus respectivos multiplicadores, según corresponda. El coste de la energía será calculado por el comercializador según lo establecido en los apartados anteriores.

En caso de consumidores con contrato ATR suscrito directamente con el distribuidor y contrato de suministro suscrito con un comercializador, el distribuidor factura al consumidor los peajes de acceso y los cargos, afectados por los factores multiplicadores, según corresponda, y el comercializador vigente factura al consumidor el coste de la energía, aunque el periodo del fraude se corresponda con un periodo en el que el contrato de suministro no estaba vigente. El distribuidor no emitirá factura al comercializador para los peajes y cargos, si bien le remitirá toda la información necesaria para que el comercializador pueda emitir la factura del coste de la energía, además de la comunicación, según lo dispuesto en el apartado 2.3.

En aquellos casos de fraude que suponen actuaciones sobre las redes y afectan a una instalación cuyo titular tiene suscrito un contrato de suministro, los peajes y cargos (con sus factores multiplicadores, según corresponda) y el coste de la energía, serán facturados por el comercializador vigente al consumidor titular del contrato de suministro cuando se cumplan todas las condiciones recogidas en el artículo 76 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior para la facturación de consumidores con peaje de acceso contratado directamente con el distribuidor. En caso contrario, cuando el usuario de la energía defraudada no sea el titular del contrato de suministro o cuando se esté suministrando energía fraudulentamente a otra instalación, de acuerdo con la definición recogida en el referido artículo 76, la facturación de los

peajes de acceso y cargos afectados por los multiplicadores, según corresponda, y del coste de la energía, será llevada a cabo por el distribuidor.

Tal y como señala la LSE, el comercializador debe abonar al distribuidor los importes correspondientes a los peajes y cargos, independientemente del pago de estos por parte del consumidor al comercializador.

El plazo de pago de la factura de fraude se contabilizará a partir de las posibles objeciones interpuestas al distribuidor, según se establece en el apartado 2.3.

En caso de que el consumidor solicitara un cambio de comercializador antes del pago de la factura de fraude, el distribuidor informará al comercializador entrante de la existencia de un procedimiento de fraude abierto, y rechazará el cambio de comercializador.

En caso de que el distribuidor deba incurrir en costes adicionales para volver a adecuar las instalaciones afectadas, lo facturará al consumidor o usuario según corresponda.

2.5.5. Liquidación de la energía y de los importes facturados

La empresa distribuidora deberá declarar como ingresos del sistema eléctrico en el sistema de liquidaciones de las actividades reguladas los importes facturados en concepto de peajes y cargos que corresponden a la energía y potencia estimadas sin considerar el factor multiplicador.

Asimismo, tendrán consideración de ingresos del sistema eléctrico en el sistema de liquidaciones de las actividades reguladas los ingresos obtenidos por los distribuidores por facturación de la energía defraudada.

La energía defraudada estimada por el distribuidor será declara al operador del sistema como “pérdidas por fraude”, sin que sea asignada por el operador del sistema a ningún comercializador a efectos de las liquidaciones en el mercado.

Al declarar la energía defraudada el distribuidor distinguirá:

- el peaje de acceso del suministro, o el que hubiera correspondido,
- la energía proveniente de un fraude con y sin contrato ATR,
- la energía proveniente de un fraude con y sin contrato de suministro.

Los importes que no son propiamente ingresos liquidables no forman parte de la retribución de la actividad de distribución, es decir, son un ingreso adicional del distribuidor y, en caso de que exista contrato de suministro, del comercializador.

2.6. CONSIDERACIONES ADICIONALES

La CNMC adaptará los formatos y protocolos de comunicación entre las empresas distribuidoras y comercializadoras a lo previsto en la regulación sobre el fraude eléctrico.

3. RESUMEN E IMPACTO NORMATIVO

Este informe actualiza la propuesta que fue remitida al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el año 2015 para abordar la regulación del fraude eléctrico, simplificando algunas medidas del procedimiento para facilitar su implementación y adaptándolo a la normativa vigente. Se mantiene el objetivo de dotar de garantías y seguridad jurídica a los intervinientes en el proceso de la detección y tratamiento de las situaciones fraudulentas, asegurando la debida protección a los consumidores.

Como encargados de la lectura y propietarios de las redes, son los distribuidores los encargados de llevar a cabo las inspecciones para la detección del fraude y comunicar los fraudes detectados a los organismos autonómicos. Se propone que los distribuidores remitan a los organismos autonómicos una planificación mensual y un resumen estadístico anual de inspecciones en sus territorios.

Se establece en la propuesta el procedimiento de inspección y se regula un contenido mínimo del acta que deben levantar los distribuidores, así como del expediente que deben abrir en el caso de que se certifique el fraude. El titular del punto de suministro o usuario de la energía recibe del distribuidor o, en caso de que exista contrato de suministro, de su comercializador vigente, una comunicación cuyo contenido también se regula en la propuesta. Así, incluye el acta de la inspección acompañada de una factura proforma y de la información relativa a las estimaciones de potencia y energía y a la facturación. Se establece un plazo para realizar objeciones, tras el que recibe del distribuidor o, en su caso, del comercializador, la factura de fraude, que debe ser abonada en los 20 siguientes días naturales tras su emisión. Este plazo de 20 días para el pago es equivalente al establecido para el pago del suministro, salvo que, en los contratos en mercado libre, se haya pactado otro plazo.

De acuerdo con la LSE, las actuaciones que supongan un riesgo para las instalaciones o las personas pueden conllevar la suspensión inmediata del suministro, pero se deberá garantizar que no se suspende el suministro en aquellas instalaciones cuyos servicios han sido declarados como esenciales, entre otros, los suministros a consumidores beneficiarios del bono social que tengan la condición de vulnerables severos en riesgo de exclusión social y los vulnerables que hayan acreditado formar parte de una unidad familiar en la que haya al menos un menor de dieciséis años, o el titular o alguno de los miembros de la unidad familiar tenga cierto grado de dependencia o de discapacidad reconocidas.

El suministro deberá quedar normalizado tras la inspección realizada siempre que sea posible.

En aquellas zonas en las que se detecten actuaciones fraudulentas que pongan en peligro la seguridad de las instalaciones y, con ello, la de las personas que las habitan o que se encuentran en las inmediaciones, se establecerán planes de contingencia que permitan realizar un seguimiento continuo y regular, a través de las correspondientes inspecciones, para identificar los focos concretos de la actividad fraudulenta, de manera que las medidas adoptadas, tales como cortes de suministros sobrevenidos o planificados, supongan el mínimo impacto para los consumidores del entorno que tienen suscritos los correspondientes contratos y atienden los pagos en el plazo establecido en la normativa, con especial atención a los hogares con consumidores vulnerables.

En lo que respecta a los parámetros para la facturación del fraude, la CNMC aprobará por resolución, en el ámbito de desarrollo de la circular por la que se establece la metodología de cálculo de los peajes de transporte y distribución para el siguiente periodo regulatorio, unos valores de potencia y unas horas de utilización de la energía que se utilizarán cuando los criterios de estimación de potencia y energía objetivos no puedan aplicarse.

Los precios de los peajes y cargos serán los que correspondan según el tipo de consumidor, mientras que para el coste de la energía se propone un coste regulado, equivalente al coste de la energía del PVPC.

La CNMC también aprobará por resolución los coeficientes por los que se multiplican los peajes de acceso a facturar, que el distribuidor percibe como ingreso adicional. Tanto los peajes de acceso y cargos, como la energía en el caso de que sea facturada por el distribuidor, serán declarados al sistema de liquidaciones reguladas. La energía asociada al fraude (ingreso adicional para el comercializador cuando hay un contrato de suministro) será declarada como pérdidas por fraude al operador del sistema sin que sea imputada a ningún comercializador.

A juicio de esta Comisión, las modificaciones normativas que requiere este procedimiento pueden ser fundamentalmente acometidas con rango de real decreto puesto que es acorde a las previsiones contenidas en la LSE. Dado que el procedimiento de detección y facturación de fraude eléctrico no se encuentra desarrollado actualmente en la normativa del sector eléctrico, la presente propuesta se compone en gran parte de nuevas previsiones que no suponen una modificación de disposiciones ya existentes.

No obstante, se han identificado algunos aspectos que sí conllevarían la derogación o modificación de disposiciones existentes:

El artículo 87 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, quedaría derogado en su totalidad, puesto que la presente propuesta recoge los supuestos en los

que el suministro puede ser suspendido y la necesidad de su normalización, así como criterios detallados para estimar la potencia y energía y para facturar el fraude.

El procedimiento de comunicación al consumidor, y los plazos que aplican para el intercambio de información entre los agentes y para que el consumidor pueda hacer alegaciones, conllevan la inaplicación efectiva de los plazos y comunicaciones recogidos en el artículo 19 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, para los consumidores con contrato PVPC y para aquellos contratos en mercado libre correspondientes al suministro de electricidad de personas físicas en su vivienda habitual con potencia contratada igual o inferior a 10 kW. Es decir, este artículo debería excluir los casos de fraude.

Para reconectar un suministro tras su suspensión por fraude eléctrico, se exige que haya sido normalizado, por lo que habría que añadir este supuesto a lo ya regulado en el artículo 85.4 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, según el cual, efectuada la suspensión del suministro por impago, este será repuesto como máximo al día siguiente del abono de la cantidad solicitada.

Por otra parte, la comunicación de la energía defraudada para las liquidaciones del mercado como “pérdidas por fraude”, con el detalle requerido y sin que proceda su imputación a ningún comercializador, afectaría a los procedimientos de operación donde se regulan las liquidaciones de los desvíos a los sujetos de liquidación responsables del balance, así como al artículo 6 del P.O.10.5 donde se recoge la publicación en el sistema de medidas de “restos” de energía facturada de meses en cierre definitivo.

Como ya ha sido mencionado, la regulación necesaria para permitir la estimación y facturación del fraude por parte de la CNMC será acometida a través de resoluciones, en el ámbito de desarrollo de la circular por la que se establece la metodología de cálculo de los peajes de transporte y distribución para el siguiente periodo regulatorio. También deberá adaptarse la Resolución de la CNMC de formatos de ficheros de intercambio de información entre distribuidores y comercializadores para recoger este procedimiento y añadir como nuevo motivo de rechazo de cambio de comercializador el hecho de que el consumidor se encuentre en situación de impago en un caso de fraude.

Para todo lo no regulado expresamente en el real decreto que permita abordar esta materia, por ejemplo, a efectos de reclamaciones, continuarán aplicando las disposiciones vigentes de la citada normativa.

Notifíquese el presente informe a la Dirección General de Política y Minas del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y publíquese en la

página web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
(www.cnmc.es).