

BREVE GUÍA PRÁCTICA SOBRE LA PRESENTACIÓN DE RECLAMACIONES CONTRA LA FACTURA ELÉCTRICA ¹

*Ana I. Mendoza Losana
Profesora Contratada Doctora de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha*

La reciente liberalización del sector eléctrico y las frecuentes modificaciones normativas sitúan a menudo a los consumidores de este suministro básico en una situación de incertidumbre, próxima a la indefensión. Recogiendo y actualizando otros trabajos de la autora, este documento pretende dar respuesta a algunas dudas frecuentes generadas en torno a la facturación de la energía eléctrica y a la presentación y resolución de eventuales reclamaciones.

En particular, se pretende responder a las siguientes cuestiones:

- 1^a. Facturas con retraso, ¿está el usuario obligado a abonar facturas emitidas con más de un año de retraso?
- 2^a. Consumos reales y estimados, ¿está la empresa suministradora obligada a emitir facturas sobre lecturas reales bimestrales?
- 3^a. En caso de discrepancias con la factura, ¿a quién reclamar, a la empresa comercializadora o a la distribuidora?
- 4^a. ¿Qué órgano administrativo es competente para resolver las reclamaciones contra la factura eléctrica?

1^a. Facturas con retraso, ¿está el usuario obligado a abonar facturas emitidas con más de un año de retraso?

¹ Trabajo realizado dentro del Proyecto de Investigación DER2011-28562, del Ministerio de Economía y Competitividad (“Grupo de Investigación y Centro de Investigación CESCO: mantenimiento de una estructura de investigación dedicada al Derecho de Consumo”), que dirige el Prof. Ángel Carrasco Perera

Se presenta reclamación sobre el pago de unas facturas de suministro eléctrico que la empresa comercializadora no giró en su día y cuyo pago se requiere al consumidor habiendo transcurrido más de un año desde que debieron emitirse. En concreto, a finales del mes de mayo de 2011, el consumidor recibió una carta de la empresa informándole de que dicha comercializadora había padecido unos retrasos en la facturación de su consumo por lo que tenía pendiente facturas por un importe de 446,18 € correspondientes a los periodos 11/2009 y 03/2010.

La Comisión Nacional de la Energía (CNE), que no resolvió directamente la reclamación por carecer de competencia para ello, pero que sí requirió a la empresa comercializadora para que remitiera información sobre la resolución de la reclamación en cuestión, se pronunció sobre este conflicto entre un usuario y una empresa comercializadora de energía eléctrica relativo a la emisión de facturas con un retraso superior a un año. El Informe 5/2012, de 8 de marzo, del Consejo de la CNE sobre la interpretación del artículo 96 del Real Decreto 1955/2000 respecto al cobro de facturas con antigüedad superior a un año considera improcedente la facturación.

Normativa aplicable

- Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico;
- 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;
- Real Decreto 1454/2005, de 2 de diciembre, por el que se modifican determinadas disposiciones relativas al sector eléctrico.

En concreto, la norma relevante para resolver la reclamación es el artículo 96.2 del Real Decreto 1955/2000, que, en su redacción dada por el Real Decreto 1454/2005, prevé que en caso de tener que efectuar una refacturación complementaria, el periodo a considerar ha de ser de un año. Literalmente establece:

“En el caso de comprobarse un funcionamiento incorrecto, se procederá a efectuar una refacturación complementaria.

Si se hubieran facturado cantidades inferiores a las debidas, la diferencia a efectos de pago podrá ser prorrateada en tantas facturas mensuales como meses transcurrieron en el error, sin que pueda exceder el aplazamiento ni el periodo a rectificar de un año.

Si se hubieran facturado cantidades superiores a las debidas, deberán devolverse todas las cantidades indebidamente facturadas en la primera facturación siguiente, sin que pueda producirse fraccionamiento de los importes a devolver. En este caso, se aplicará a las cantidades adelantadas el interés legal del dinero vigente en el momento de la refacturación.

En el caso de que el error sea de tipo administrativo, los cobros o devoluciones tendrán el mismo tratamiento que el señalado anteriormente”.

Problemas interpretativos sobre el ámbito de aplicación del artículo 96.2 del RD 1955/2000: refacturación versus ausencia de facturación

Por la aplicación del citado artículo 96.2 del RD 1955/2000, considera el consumidor que no procede el pago de las facturas enviadas con una antigüedad superior a un año. Sin embargo, tanto la empresa comercializadora como la Administración autonómica defienden la no aplicación del precepto pues no se trata de un error en la facturación que deba compensarse a favor de cualquiera de las partes mediante la refacturación, sino de una ausencia de facturación, lo que hace que la empresa no haya podido cobrar cantidad alguna por ese concepto.

Al contrario, la CNE considera que la falta de facturación en un periodo determinado ha de tratarse como un error de tipo administrativo, por lo que, teniendo en cuenta el último párrafo del artículo 96.2, en el caso planteado la empresa comercializadora no podría facturar al abonado cantidad alguna correspondiente a noviembre de 2009 y marzo de 2010, por haber excedido el periodo de rectificación en un año desde la comunicación del error en mayo de 2011.

La CNE llega a esta conclusión a pesar de que el regulador no acogió su propuesta de nueva redacción del artículo 96.2 que contemplaba expresamente el supuesto de no facturación en plazo y el retraso en la toma de lecturas reales por la compañía distribuidora como un error de tipo administrativo a fin de darles el mismo tratamiento que a los errores de facturación (Informe 34/2011, de 27 de octubre de 2011 del Consejo 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).

Plazo de prescripción civil versus plazo de refacturación

Injustificadamente, la Administración autonómica que resuelve el conflicto comentado apoya su decisión (negativa a la aplicación del límite temporal de un año

a las facturas eléctricas emitidas con retraso) en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias – Las Palmas (cont.-adm., sección 2ª) núm. 209/2004, de 14 de mayo (JUR 2004/189670). Sin embargo, tanto esta sentencia como otra anterior refuerzan la respuesta afirmativa dada por la CNE.

Ciertamente, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias – Las Palmas (cont.-adm., sección 2ª) núm. 146/2004 de 16 abril (JUR 2004\152354) y núm. 209/2004, de 14 de mayo (JUR 2004/189670) consideraron procedente la refacturación por un plazo máximo de un año en sendos casos de funcionamiento incorrecto del contador, que había ocasionado una facturación inferior al consumo real. En ambos supuestos, las empresas eléctricas defendían la aplicación del plazo de prescripción de cinco años previsto en el artículo 1966 del Código Civil, limitando la aplicación del artículo 96.2 únicamente a un tipo de consumidores de energía eléctrica (los cualificados) y no al conjunto de los consumidores (consumidores a tarifa equivalentes a los actuales consumidores acogidos a tarifa de último recurso). El TSJ acude a la analogía y aplica el plazo de un año a supuestos de refacturación a cualquier tipo de consumidor, distinguiendo entre el plazo del que disponen las partes para pretender la satisfacción de su derecho (plazo de prescripción de cinco años ex art. 1966.3ª CC) y el plazo al que puede extenderse la facturación retrasada o rectificación de la facturación (plazo de un año ex art. 96.2 RD 1955/2000). Literalmente, la sentencia citada dispone:

“El artículo 96 del RD 1955/2000, reconoce un derecho –bien a favor del consumidor o del distribuidor de energía-, para el cobro de la cantidad que debe ser reintegrada, por error técnico, a la empresa distribuidora por el abonado y que consistirá en la diferencia entre la satisfecha y la que se debió de pagar por la energía facturada, sin que pueda exceder del periodo de un año, plazo que es independiente del de prescripción y que se cita por la norma reguladora de la distribución de la energía eléctrica para fijar la cantidad que puede solicitarse – en este supuesto- por la empresa distribuidora; mientras que la finalidad del plazo del artículo 1966 del Código Civil es solamente señalar un límite a las pretensiones que las partes puedan deducir y no a los derechos que las afecten, por lo que el plazo de 5 años alegados por la parte actora no puede ser tomado en consideración para señalar la cantidad a abonar como consecuencia de anomalías en el equipo de medida.” (F.J. 6º STSJ Islas Canarias – Las Palmas de 14 de mayo)”.

2ª. Consumos reales y estimados, ¿está la empresa suministradora obligada a emitir facturas sobre lecturas reales bimestrales?

Con cierta frecuencia, el comercializador, sobre todo en contratos de abono fuera del casco urbano, no procede a la lectura real del contador y ni siquiera realiza facturación estimada, por lo que procede a emitir facturas sin consumo, que sólo incluyen el término de potencia. Esta práctica hace que, llegado el momento, se facture la totalidad del consumo, incluso varios años después, alcanzando elevadas sumas. En este contexto, surge la duda acerca de la posibilidad de aplicar en estos supuestos la solución del artículo 96.2 del RD 1955/2000.

Obligación de facturación mensual con lectura bimestral

Antes de dar respuesta a la pregunta planteada, conviene recordar algunas cuestiones:

- 1ª. Se ha de puntualizar que quien está obligado a la lectura de contadores no es la empresa comercializadora, sino la distribuidora (arts. 41.1,f Ley 54/1997, del Sector Eléctrico² y 95.1 RD 1955/2000³);
- 2ª. La obligación de lectura bimestral no es discrecional, sino una obligación que la normativa sectorial impone a la distribuidora con carácter imperativo, sin perjuicio de que el consumidor acepte otras fórmulas de regularización de facturas. Sobre el carácter imperativo de esta obligación, puede consultarse mi trabajo “¿es obligatoria la facturación mensual del suministro eléctrico?”, <http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/11/2010/11-2010-3.pdf>). La normativa posterior a la redacción del citado trabajo no hace sino corroborar el carácter imperativo de la normativa que impone la facturación mensual con lectura bimestral. Así, la Resolución de 24 de mayo de 2011, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se modifica la de 14 de mayo de 2009, por la que se establece el procedimiento de facturación con estimación del consumo de energía eléctrica y su regularización con lecturas reales (BOE núm. 128, 30.5.2011)

² **Artículo 41. Obligaciones y derechos de las empresas distribuidoras**

1. Serán obligaciones de las empresas distribuidoras:

f) Proceder a la medición de los suministros en la forma que reglamentariamente se determine, preservándose, en todo caso, la exactitud de la misma y la accesibilidad a los correspondientes aparatos, facilitando el control de las Administraciones competentes.

³ **Artículo 95. Lectura de los suministros**

1. La lectura de los suministros será responsabilidad de las empresas distribuidoras.

2. La lectura de la energía suministrada al consumidor cualificado mediante contratos no acogidos a tarifa será responsabilidad del distribuidor, quien la pondrá a disposición de los agentes participantes o interesados en la misma, quienes para ello tendrán acceso a la lectura de la misma.

Los equipos de medida de la energía suministrada a los consumidores cualificados mediante contratos no acogidos a tarifa podrán incorporar los elementos necesarios para la medición de las magnitudes requeridas para la facturación de los contratos de acceso a la red.

da una nueva redacción al apartado segundo de la Resolución de 2009 que queda redactado en los siguientes términos:

“La lectura de la energía se realizará por la empresa distribuidora conforme a la normativa vigente con una periodicidad bimestral. Únicamente procederá realizar una regularización semestral en base a lecturas reales cuando tal circunstancia se haya notificado al consumidor y éste haya aceptado este método de facturación, según lo contemplado en el artículo 82 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.»

- 3ª. La emisión reiterada de facturas en las que únicamente se factura el término de potencia, siendo cero el término de energía sólo se admite en el supuesto de que el consumo entre dos facturas reales sea cero. Así el apartado 2,e de la Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas de 14 de mayo de 2009, por la que se establece el procedimiento de facturación con estimación del consumo de energía eléctrica y su regularización con lecturas reales, en redacción dada por la resolución del mismo organismo de 24 de mayo de 2011, establece que “en aquellos suministros en los que el consumo comprendido entre dos lecturas reales sea nulo, no procederá estimar el consumo de los siguientes periodos de facturación sobre la base del promedio histórico diario del mismo periodo del año anterior. En estos casos, hasta la siguiente lectura real, en las facturaciones mensuales basadas en consumos estimados se igualará el término de energía a cero”. Esta norma no excluye la obligación de lectura bimestral, se limita a establecer las reglas de la facturación cuando el consumo leído bimestralmente es cero al menos, en dos ocasiones sucesivas. No quiere decir que la empresa quede exonerada de su deber de lectura de contadores.

Aplicación del artículo 96.2 del RD 1955/2000

Afirmado el carácter imperativo de la facturación mensual con lectura bimestral, el incumplimiento de esta obligación podrá ser sancionado por la Administración correspondiente, pero además ha de tener consecuencias contractuales. En concreto, se cuestiona la aplicación del artículo 96.2 del RD 1955/2000 que, literalmente, establece:

“En el caso de comprobarse un funcionamiento incorrecto, se procederá a efectuar una refacturación complementaria.

Si se hubieran facturado cantidades inferiores a las debidas, la diferencia a efectos de pago podrá ser prorrateada en tantas facturas mensuales como meses transcurrieron en el error, sin que pueda exceder el aplazamiento ni el periodo a rectificar de un año.

Si se hubieran facturado cantidades superiores a las debidas, deberán devolverse todas las cantidades indebidamente facturadas en la primera facturación siguiente, sin que pueda producirse fraccionamiento de los importes a devolver. En este caso, se aplicará a las cantidades adelantadas el interés legal del dinero vigente en el momento de la refacturación.

En el caso de que el error sea de tipo administrativo, los cobros o devoluciones tendrán el mismo tratamiento que el señalado anteriormente”.

La aplicación de este precepto no ha estado exenta de polémica. La Comisión Nacional de Energía ha resuelto algunas dudas interpretativas en su Informe 5/2012, de 8 de marzo, del Consejo de la CNE sobre la interpretación del artículo 96 del Real Decreto 1955/2000 respecto al cobro de facturas con antigüedad superior a un año (sobre esto puede verse mi trabajo “No hay deber de abonar la factura de la luz enviada con más de un año de retraso”, <http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/28/2012/RETRASOS%20FACTURA%20ELECTRICA%20CESCO.pdf>).

En mi opinión, no hay razón para considerar excluido el supuesto de la regla contenida en el artículo 96.2 que, según la reciente interpretación de la CNE, ha de extenderse a cualquier error administrativo relativo a la facturación, independientemente de los motivos que llevan a este “error” (o incumplimiento de la normativa de facturación). Una interpretación *a fortiori* de la norma obliga a admitir su aplicación a aquellos casos en los que no se han emitido facturas conforme a las normas establecidas, independientemente de las razones que llevan a esta situación. Si se aplica a los casos de error técnico o administrativo de facturación, con mayor razón se ha de aplicar a los casos en los que la falta de facturación obedece a la decisión deliberada de la empresa de no cumplir sus deberes en materia de facturación para ahorrar costes. Excluir estos supuestos del límite de facturación anual incentivaría a las empresas a incurrir en el “error” de no facturar conforme a lo reglamentariamente establecido, si ello les hace incurrir en costes adicionales, obligando al consumidor a pagar elevadas facturas cuando se proceda a la facturación real. Esto último supone trasladar al consumidor las consecuencias económicas del “error” de la empresa, práctica considerada abusiva por el TRLGDCU (art. 89.2).

3ª. ¿A quién reclamar: distribuidor o comercializador?

Frecuentemente, en supuestos como los que han sido objeto de estudio al resolver las cuestiones anteriores, se suscitan dudas respecto al sujeto frente al que se debe reclamar. Si la empresa distribuidora es la responsable de realizar la lectura de los suministros (arts. 41.1,f Ley 54/1997, del Sector Eléctrico y 95.1 RD 1955/2000) y el consumidor ha contratado con una comercializadora que no factura consumo por carecer de lecturas, ¿contra quién tiene que reclamar: contra la distribuidora con la que no mantiene ninguna relación comercial y carece de datos o contra la empresa comercializadora que es la que emite la factura?

En el nuevo régimen de suministro de energía eléctrica, en el que el consumidor libremente elige al comercializador en el mercado libre o en su caso, se acoge a la tarifa de último recurso, aunque la normativa sectorial no lo prevea expresamente (cfr. art. 45 Ley Sector Eléctrico), el responsable frente al consumidor de la adecuada calidad del suministro, -incluyendo en el concepto de calidad la facturación y lectura de contadores (art. 103.1 RD 1955/2000)-, es el comercializador y es a él al que el consumidor debe dirigir sus reclamaciones, sin perjuicio de las reclamaciones derivadas de un contrato de acceso a red celebrado con una empresa distribuidora⁴. No en vano, la reciente regulación de los derechos de los consumidores de energía eléctrica impone a los comercializadores especiales deberes de información en relación a los mecanismos de resolución de conflictos y el servicio de atención al cliente (art. 45.1, l Ley Sector Eléctrico en redacción dada por Real Decreto Ley 13/2012). Las vicisitudes que puedan afectar a la lectura de contadores y correlativa facturación pertenecen a las relaciones internas distribuidor – comercializador y entre ellos se deberán depurar las correspondientes responsabilidades. En un escenario en el que el consumidor no mantiene ningún vínculo contractual con el distribuidor, el incorrecto cumplimiento por parte de éste de las obligaciones que, legal o contractualmente, le incumben podrá justificar la imposición de una sanción administrativa o la exigencia de responsabilidad contractual por el comercializador, pero no actuará como causa de exoneración de responsabilidad del comercializador frente al consumidor.

⁴ Obsérvese que el artículo 109 del RD 1955/2000 establece que “[l]a responsabilidad del cumplimiento de los índices de calidad de suministro [...] corresponde a *los distribuidores que realizan la venta de energía al consumidor* o permiten la entrega de energía mediante el acceso a sus redes, sin perjuicio de la posible repetición, por la parte proporcional del incumplimiento, por la empresa distribuidora contra la *empresa titular de las instalaciones de transporte*, responsable de la entrega de energía en los puntos de enlace entre las instalaciones de transporte y las instalaciones de distribución”. Se hace imprescindible la revisión de esta norma que responde a un contexto en el que las empresas comercializadoras sólo suministraban a los denominados “consumidores cualificados”.

Por la claridad con que responde a la cuestión aquí planteada la sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia de 29 de diciembre de 2011 (JUR 2012/29327), reproduzco literalmente parte de sus fundamentos jurídicos en los que el juzgador expresa sus dudas respecto a la circunstancia de que la propia legislación sectorial (art. 45 Ley Sector Eléctrico) no prevea expresamente la responsabilidad del comercializador por la calidad del servicio. Declara la sentencia que “en primer lugar, no resulta tan claro que la normativa comentada excluya toda responsabilidad del suministrador en esta energía” y “debe tenerse en cuenta que la legislación comentada es de naturaleza administrativa, regulando el sector eléctrico en cuanto se trata de una cuestión de gran trascendencia pública. Dicha regulación tiende a proteger a los usuarios y a regular las relaciones entre las empresas dedicadas a la generación, distribución y comercialización de la energía eléctrica, pero su ámbito no modifica ni excluye las responsabilidades que puedan surgir entre los usuarios de la energía y tales compañías, como por otra parte pone de relieve el artículo 59.2 de la comentada Ley especial, según el cual las responsabilidades establecidas en la misma se han de entender ‘sin perjuicio de las... civiles y penales o de otro orden en que pudieran incurrir las empresas titulares de actividades eléctricas o sus usuarios’, a lo que debe añadirse lo que establece el art. 105.7 del RD 1955/2000 : ‘sin perjuicio de las consecuencias definidas en los párrafos anteriores, el consumidor afectado por el incumplimiento de la calidad de servicio individual, podrá reclamar, en vía civil, la indemnización de los daños y perjuicios que dicho incumplimiento le haya causado’. Por lo tanto, la responsabilidad entre los contratantes [...], se rigen por lo establecido en dicho contrato (arts. 1089 , 1091 , 1101 , 1254 y 1258 CC). *El usuario de energía no celebra contrato alguno con la distribuidora ni con la generadora de la energía, por lo que ninguna reclamación puede dirigir contra las mismas. Frente a ello, ha concertado un contrato con la suministradora o comercializadora, y los daños que le ocasione dicho suministro pueden reclamarlos, sin que pueda la demandada [comercializadora] alegar que el producto suministrado sea defectuoso o carezca de la calidad precisa*”.

Igualmente ilustrativa y clara es la sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante, sección 9ª, de 23 de diciembre de 2011 (JUR 2012/75137): “La situación que se plantea no debe contemplarse desde la complejidad del actual panorama eléctrico, con una pluralidad de empresas concurrentes o de posible concurrencia, y diferenciación de funciones difícilmente entendible para el consumidor, puesto que aquí no se trata de quien aparece en el mercado, y frente a determinados clientes, también como posible contratante del suministro eléctrico, sino de algo más concreto. *Se trata pura y simplemente de un contrato de suministro suscrito en su día entre las partes hoy litigantes (...) y en virtud del cual es la entidad demandada, la comercializadora del servicio de energía eléctrica, la que se compromete a*

proporcionar el suministro eléctrico, frente a la entidad asegurada en la ahora demandante, produciéndose la 'contratación conjunta de la adquisición de la energía y el acceso a las redes a través del Comercializador'. Así la asegurada en la demandante no tiene por qué contratar con la distribuidora ni con la generadora, esto será una cuestión que tenga que resolver la comercializadora que se la habrá de entender con aquéllas. La contratación conjunta que se realiza es de la compra de energía y el acceso a redes, no es que demandante y demandada contraten con esas otras empresas. La entidad demandada contrata en nombre propio un suministro en el que intervienen otras empresas pero ajenas a la relación contractual que le liga con su cliente, y sin que éstas le exoneran de su responsabilidad contractual, por más que el cliente pueda dirigirse también contra ellas, pero ya no por esa vía, pues no existe vínculo jurídico que les una, pues la comercializadora no actúa como mandante de nadie aquí, sino en nombre propio, frente al cliente, consumidor de la energía que se compromete a proporcionarle. Pero es que la empresa demandada, aunque sea comercializadora, se encuentra obligada en virtud de lo establecido en el artículo 45 de la Ley 54/97 de 27 de noviembre, de Regulación del Sector Eléctrico, a asegurar el nivel de calidad del servicio, lo que se incumple de forma evidente desde el momento en el que una alteración del servicio origina daños en su cliente, por lo que resulta evidente la procedencia de desestimar la excepción que se alega por la entidad demandada en el presente juicio de falta de legitimación pasiva".

4ª. ¿Qué órgano administrativo es competente para resolver las reclamaciones contra la factura eléctrica?

En primer lugar, se ha de considerar el artículo 44.6 de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico (anteriormente, artículo 44.5 reenumerado por artículo 1.9 de Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista) en redacción dada por la Ley 17/2007 que introduce en el ordenamiento español el suministro de último recurso y que viene a satisfacer las exigencias comunitarias de protección “*de al menos los clientes domésticos, en particular, preservando su derecho a la información y articulando procedimientos transparentes, sencillos y poco onerosos para tramitar sus reclamaciones*” (art. 3 y Anexo A de la Directiva 2003/54/CE, de 26 junio, por la que se aprueban las normas comunes para el mercado interior de la electricidad y se deroga la Directiva 96/92/CE, traspuesta al ordenamiento español por la Ley 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997 y actualmente derogada por la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio, cuyos artículos 3.7, 3.9,c, 3.13 y Anexo I también se refieren a los procedimientos

de resolución de reclamaciones). Según el citado precepto de la Ley del Sector Eléctrico, “[S]in perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas y sin perjuicio del establecimiento por los prestadores de sistemas propios de tramitación de reclamaciones que se ajusten a lo dispuesto en la Recomendación 98/257/CE, de la Comisión, de 30 de marzo de 1998, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo, se preverá reglamentariamente la posibilidad de acudir al sistema arbitral de consumo para la resolución de tales reclamaciones”. Se puede deducir la intención del legislador de normalizar los procedimientos de reclamación referentes al suministro eléctrico, sometiéndolos al mismo régimen que otros servicios del mercado liberalizado (cfr. art. 3.13 Directiva 2009/72). El mismo precepto remite a su desarrollo reglamentario para que las Administraciones competentes establezcan “medidas de protección al consumidor que deberán recogerse en las condiciones contractuales para los contratos de suministro de los comercializadores con aquellos consumidores que por sus características de consumo o condiciones de suministro requieran un tratamiento contractual específico”, así como “los mecanismos de contratación y las condiciones de facturación de los suministros, incluyendo los procedimientos de cambio de suministrador y de resolución de reclamaciones” (art. 44.5 LSE en redacción dada por art. 1.9 de Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo).

A estos efectos existe una importante diferencia entre la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones y la Ley del Sector Eléctrico. Sin perjuicio del arbitraje de consumo o de la mediación de la Administración de Consumo, la LGTel exige la regulación reglamentaria de un procedimiento administrativo de resolución de reclamaciones, que se ofrece al usuario con carácter opcional (art. 38.1.II LGTel y 27.1 RD 899/2009, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas). No contiene tal exigencia la Ley del Sector Eléctrico. Así, en tanto se produzca el desarrollo reglamentario al que se refiere el artículo 44.5 de la citada Ley, las exigencias de la Ley del Sector Eléctrico en relación al suministro se limitan a dos: 1ª) que reglamentariamente se establezcan los procedimientos de cambio de suministrador y de resolución de reclamaciones (art. 44.5.II) y 2ª) que sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y sin perjuicio del establecimiento por los prestadores de sistemas propios de tramitación de reclamaciones que se ajusten a lo dispuesto en la Recomendación 98/257/CE, de la Comisión, se prevea reglamentariamente la posibilidad de acudir al sistema arbitral de consumo para la resolución de reclamaciones (art. 44.5 LSE).

La normativa de desarrollo de la Ley del Sector Eléctrico anterior a la completa liberalización del suministro atribuye al órgano autonómico competente en materia de energía la función de resolver administrativamente reclamaciones en relación a los contratos de acceso a red y suministro a tarifa, incluidos los problemas de facturación (arts. 98 RD 1955/2000⁵). En concreto, se resuelven por esta vía las reclamaciones relativas a las condiciones de conexión a la red del distribuidor autorizado (art. 42.2 Ley 54/1997), así como las referentes al control y verificación de equipos de medida y corrección de facturación (arts. 96 RD 1955/2000 y 50 RD 1434/2002). Del tenor literal del artículo 98 del RD 1955/2000 resulta que corresponde al órgano competente en materia de industria y energía la resolución administrativa de “las reclamaciones o discrepancias que se susciten en relación con el *contrato de suministro de tarifa o de acceso a las redes*, o con las facturaciones derivadas de los mismos”.

En principio, cabe pensar que además de conservar las funciones en relación a los contratos de acceso a red celebrados con el distribuidor autorizado, en el nuevo marco de liberalización del mercado energético, caracterizado por la desaparición del suministro a tarifa, los órganos autonómicos competentes en materia de industria o energía ejercerán en relación al suministro de último recurso las funciones que la normativa sectorial atribuía sobre el suministro a tarifa, en la medida en que el suministrador de último recurso queda subrogado en la posición del distribuidor a tarifa (cfr. arts. 5.2 RD 485/2009). Sin embargo, puede que esta conclusión resulte apresurada, considerando que serán de aplicación a los consumidores acogidos a tarifa de último recurso los preceptos relativos al suministro a tarifa establecidos en la sección 4ª del capítulo I del título VI del Real Decreto 1955/2000 en tanto no se adapte dicho Real Decreto a lo establecido en la Ley 54/1997 y en la Ley 17/2007 (art. 5.2 RD 485/2009). Obsérvese que a diferencia del artículo 2.2 del anulado RD 1068/2007 (suministro de último recurso de gas), la excepción se refiere al pago y suspensión del suministro, pero no se extiende a otras secciones del Capítulo I del Título VI (“Suministro”) y en particular a la sección 7ª (“Reclamaciones”).

Por el momento, el desarrollo reglamentario al que se refiere el RD 485/2009 no se ha producido. Si el regulador ha considerado que sólo se aplicará al suministro de

⁵ **Artículo 98.** Reclamaciones.

Las reclamaciones o discrepancias que se susciten en relación con el contrato de suministro a tarifa, o de acceso a las redes, o con las facturaciones derivadas de los mismos serán resueltas administrativamente por el órgano competente en materia de energía de la Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta y Melilla, en cuyo territorio se efectúe el suministro, independientemente de las actuaciones en vía jurisdiccional que pudieran producirse a instancia de cualquiera de las partes, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional undécima, apartado tercero de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

último recurso lo referente a la suspensión del suministro (a tarifa) del RD 1955/2000, el intérprete no puede eludir la norma.

Estas consideraciones llevan a analizar por separado los diversos tipos de reclamaciones a los que se refiere el artículo 98 del RD 1955/2000 y que podían ser resueltas por el procedimiento administrativo ante la Consejería de Industria: a) reclamaciones sobre el suministro a tarifa; b) reclamaciones sobre el acceso a redes; c) reclamaciones sobre facturación de tarifas de acceso o de tarifas de suministro. Se analiza por separado el régimen de cada una de ellas.

Se ha de constatar que en el contexto del artículo 98 del RD 1955/2000, el concepto de “consumidor” se ha de entender en el sentido de la legislación sectorial (arts. 100 RD 1955/2000) que no coincide con el concepto de consumidor en la legislación de consumo (art. 3 TR LGDCU). Esto es, a estos efectos, el consumidor reclamante es un consumidor de energía eléctrica, la utilice o no en el marco de su actividad profesional, ya sea consumidor directo en el mercado mayorista o contrate con un comercializador; independientemente de que reciba el suministro a tarifas de último recurso o a precios negociados.

Reclamaciones sobre el suministro de energía eléctrica

Como es sabido, el suministro a tarifa ha desaparecido. Esta modalidad contractual ha sido sustituida por el suministro de último recurso, que se someterá a las mismas reglas que cualquier otro servicio en el mercado liberalizado (art. 5.1 RD 485/2009), siendo aplicables algunas de las condiciones que hasta este momento se aplicaban al suministro a tarifa (cfr. art. 5.2 RD 485/2009 y 4. 2 y 3 Orden ITC/1659/2009). En particular, serán de aplicación los preceptos relativos al suministro a tarifa establecidos en la sección 4ª del capítulo I del título VI del Real Decreto 1955/2000 en tanto no se adapte dicho Real Decreto a lo establecido en la Ley 54/1997 y en la Ley 17/2007. La excepción se refiere al pago y suspensión del suministro, pero no se extiende a otras secciones del Capítulo I del Título VI (“Suministro”) y en particular a la sección 7ª (“Reclamaciones”). A reserva de lo que disponga el reglamento llamado a sustituir o en su caso, a adaptar el citado RD 1955/2000 a las novedades introducidas por la Ley 17/2007 y en particular, al suministro de último recurso, habrá que admitir que, como para cualquier otro servicio en el mercado liberalizado, **son los servicios de consumo y no los de industria los competentes para resolver las reclamaciones relativas al suministro de energía eléctrica tanto si es suministro de último recurso como suministro en condiciones de mercado.** Son de este tipo las reclamaciones relativas a facturación del consumo,

aplicación de ofertas, cláusulas de permanencia o limitaciones de responsabilidad, entre otras.

En conclusión y a reserva de una futura modificación del RD 1955/2000 para adaptarlo al nuevo régimen de suministro eléctrico, fracasada la resolución de la reclamación del consumidor relativa al suministro de energía eléctrica, a través del servicio de atención al cliente de la empresa comercializadora, la Administración de Consumo intentará la mediación, sin perjuicio de la posibilidad de acudir al arbitraje de consumo (art. 44.5 Ley 54/1997 y art. 5.2 RD 485/2009).

Reclamaciones relativas al acceso a redes

Distinto parece ser el régimen de los eventuales conflictos respecto al acceso a la red de distribución (enganche, potencia contratada, verificación de instalaciones, mantenimiento de las redes o lectura de contadores, continuidad del servicio...). En el nuevo régimen, el consumidor puede contratar el acceso a la red directamente con el distribuidor o a través del comercializador (arts. 41.2,b, 42.2, 44.2 Ley 54/1997, 81 RD 1955/2000). Entiendo que más que el sujeto al que se dirige la reclamación, lo relevante es el contenido de la misma, por lo que considero irrelevante a los efectos que aquí interesan, si se ha contratado el acceso directamente con un distribuidor o a través de un comercializador. En cualquiera de los casos, el objeto de reclamación será alguna de las materias relacionadas con la actividad de distribución: nuevas conexiones a la red, calidad del suministro, continuidad del servicio o lectura de contadores, entre otras (art. 41 LSE). Conforme a la Ley del Sector Eléctrico “el Órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente” resolverá las discrepancias que se susciten en relación con las condiciones de conexión a las redes de distribución (art. 42.2.II).

Se ha de aceptar que el artículo 98 del RD 1955/2000 sigue vigente en relación al acceso a red, por lo que habrá que entender las reclamaciones referentes al mismo podrán ser resueltas administrativamente por el órgano competente en materia de industria, procediendo la inhibición de los servicios de consumo a favor de los servicios de industria.

Una de las principales obligaciones impuestas al distribuidor es la relativa a salvaguardar la calidad y continuidad del suministro (art. 41.1,a y k Ley 54/1997). Conforme al artículo 105 del RD 1955/2000, las discrepancias relativas al “cumplimiento de la calidad individual” y en particular, “sobre datos a tener en cuenta para la elaboración de los descuentos en las facturaciones” se resolverán por “el *órgano competente de la Administración Autonómica* donde se ubique el suministro” (arts.

105.4 y 105.8 RD 1955/2000), órgano que será la Consejería de Industria para las discrepancias relativas a la calidad que exijan especiales conocimientos técnicos (ej. tensión, medición, interrupción...) o Consumo, en caso de discrepancias sobre asesoramiento y atención al cliente, que también es un parámetro de calidad del suministro (art. 105.6 RD 1955/2000 y art. 5.2,c y 11 Ley 6/1999, de Calidad del Suministro Eléctrico de Castilla-La Mancha).

Reclamaciones sobre facturación

Las reclamaciones sobre facturación pueden referirse tanto a la facturación de los peajes de acceso como a la facturación del suministro, ya sea suministro de último recurso o suministro a precio de mercado. En el primer caso, los peajes de acceso se incluyen en la TUR. Conforme al artículo 98 del RD 1955/2000, cabría diferenciar entre reclamaciones sobre la facturación del acceso (peajes de acceso) y facturación del suministro (tarifas de último recurso o precio de mercado). En atención a lo dicho en los apartados precedentes y considerando que el artículo 98 del RD 1955/2000 ha quedado derogado en relación a los contratos de suministro (art. 5 RD 485/2009), sólo las reclamaciones sobre facturación del acceso a red deberían resolverse por el procedimiento administrativo ante el órgano competente en materia de energía, mientras que las relativas a la facturación del suministro (de último recurso o de mercado) han de resolverse por los servicios de consumo. No obstante, esta distinción es conflictiva y artificiosa y carece de justificación. Estando pendiente la adaptación de esta norma al nuevo sistema de suministro, de *lege ferenda*, el futuro reglamento debería unificar el régimen de estas controversias.

En tanto se produce el necesario cambio normativo, la Administración de Consumo sólo deberían inhibirse a favor de los servicios competentes en materia de energía cuando la reclamación sobre facturación verse sobre peajes de acceso y no cuando verse sobre la facturación del consumo. Es decir, en la mayoría de las ocasiones no deberían inhibirse.

Conclusión final sobre la competencia de la Administración de Consumo para la resolución de reclamaciones referentes a energía eléctrica

No cabe ignorar que la distinción aquí presentada es artificiosa porque en la práctica las reclamaciones no son susceptibles de una nítida clasificación sino que los motivos se interrelacionan (ej. facturación errónea por defectos en los equipos de medida o por incorrecta lectura de dichos equipos, falta de pago de las compensaciones debidas por razón de la interrupción del servicio...etc.). Hacer depender la competencia de la Administración de Consumo del contenido de la reclamación es a buen seguro una

fuente de conflictos y correlativamente, genera inseguridad para Administración, consumidores y empresas.

Esta inseguridad, que viene provocada por la siempre conflictiva coexistencia entre títulos competenciales sectoriales (energía o telecomunicaciones) con el título competencial consumo, se agrava por la anómala coexistencia del artículo 98 del RD 1955/2000, relativo al suministro a tarifa y a los contratos de acceso, con el artículo 5 del RD 485/2009, que declara extinguidos los contratos de suministro eléctrico a tarifa e implanta el nuevo sistema de suministro de último recurso, sometiendo a los consumidores acogidos a esta modalidad al mismo régimen que los consumidores en el mercado liberalizado.

Ante esta situación, de *lege ferenda* el reglamento, al que se refiere el artículo 44.5 de la Ley del Sector Eléctrico, llamado a tomar medidas de protección del consumidor de energía eléctrica en el nuevo marco y que sustituya al RD 1955/2000 debería adoptar un sistema de resolución de conflictos similar al que se ha configurado en el sector de las telecomunicaciones, caracterizado por la coexistencia de procedimientos que se ofrecen opcionalmente al consumidor. No en vano el artículo 3.13 de la Directiva 2009/72/CE establece que “[los] Estados miembros garantizarán la existencia de un mecanismo independiente, como un defensor del pueblo para la energía o un órgano de los consumidores, encargado de tramitar eficazmente las reclamaciones y la solución extrajudicial de conflictos”.

En tanto se adoptan las necesarias reformas normativas, la Administración de consumo podrá intentar la mediación en cualquier reclamación relativa al aspecto comercial del suministro (facturación del consumo, aplicación de cláusulas abusivas, incumplimiento de ofertas, atención al cliente, etc.) y deberá inhibirse en las reclamaciones relativas al acceso a la red y que traen causa en la actividad del distribuidor, aunque el contrato se haya formalizado con un comercializador de último recurso (no aplicación de peajes de acceso regulados, interrupción del servicio y falta de pago de las debidas compensaciones por la interrupción, lectura de equipos de medida, etc.).

Agosto 2012