



**SEGUNDO INFORME DE  
SUPERVISIÓN SOBRE LA  
VERIFICACIÓN DEL EFECTIVO  
CONSENTIMIENTO DEL  
CONSUMIDOR AL CAMBIO DE  
COMERCIALIZADOR**

30 de octubre de 2014

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

## 1. Contenido

|  |    |
|--|----|
| 1. Objeto  | 3  |
| 2. Antecedentes  | 5  |
| 2.1. Funciones de OCSUM  | 5  |
| 2.2. Antecedentes informes anteriores  | 6  |
| 2.3. Regulación vigente durante el período de estudio y regulación posterior                           | 8  |
| 3. Metodología del Estudio de OCSUM y metodología seguida por la CNMC para el análisis los resultados  | 11 |
| 3.1. Principales pasos para la realización del estudio de verificación del consentimiento de OCSUM     | 11 |
| 3.2. Metodología estadística para la elaboración de la muestra   | 12 |
| 3.3. Criterios utilizados por la empresa externa contratada para determinar el consentimiento efectivo | 14 |
| 3.4. Recepción del Estudio en la CNMC y análisis de los resultados                                     | 15 |
| 4. Resultados del análisis del estudio de OCSUM  | 18 |
| 4.1. Resultados por sectores   | 18 |
| 4.2. Resultados por modalidad de contratación  | 24 |
| 5. Diagnóstico y propuestas de actuación   | 25 |
| 5.1. Puntos de mejora para la elaboración de estudios de acreditación del consentimiento futuros       | 25 |
| 5.2. Análisis resultados y propuestas actuación  | 26 |

## 1. Objeto

La CNMC tiene la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de la normativa y de los procedimientos que se establezcan en relación con los cambios de suministrador (artículo 7.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia).

Este papel de la CNMC se encuentra desarrollado en el artículo 11 del Real Decreto 1011/2009, de 19 de junio, por el que se regulaba la Oficina de Cambio de Suministrador (OCSUM) que señalaba: *“La Comisión Nacional de Energía supervisará el cumplimiento de la normativa y procedimientos relacionados con los cambios de suministrador, así como la actividad de la Oficina de Cambios de Suministrador. Asimismo la Comisión Nacional de Energía podrá solicitar, mediante requerimientos concretos e individuales dirigidos a las empresas o a la Oficina de Cambios de Suministrador toda la información, con el desglose y formato que determine, relativa a los cambios de suministrador, con exclusión en todo caso de la información comercialmente sensible.”*

La Oficina de Cambio de Suministrador (OCSUM), entidad mercantil creada al amparo de lo dispuesto en las Leyes 12/2007 y 17/2007, ha venido desempeñado las funciones establecidas en el Real Decreto 1011/2009 hasta el 30 de junio de 2014 de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 24/2013.

En este informe se analiza los documentos elaborados por la extinta OCSUM correspondientes a los años 2011 y 2012 en cumplimiento de su función q): *“Verificar, mediante el sistema o sistemas creados o desarrollados por la Oficina, que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de suministrador”* recogida en el artículo 3 del Real Decreto 1011/2009.

A tal fin se valoran los aspectos metodológicos del estudio: el alcance, la construcción de la muestra estadística, la documentación analizada para acreditar el consentimiento y la presentación de los resultados. Posteriormente, se procede a analizar estos resultados por sectores, tipo de contratación y por empresas. Sobre esta base se establecen:

- Puntos de mejora para la elaboración de estudios de acreditación del consentimiento que se realicen en el futuro, que serían implementadas por la propia CNMC puesto que ya han sido asumidas las competencias del Real Decreto 1011/2009.
- Propuestas para la mejora del proceso de cambio de suministrador y la verificación del consentimiento efectivo del consumidor.

Se debe señalar la importancia crítica de que el proceso de cambio de suministrador funcione adecuadamente en la dinámica competitiva de los

mercados minoristas, que se ve aún más acentuada por el actual contexto en que se encuentran los sectores de gas y electricidad de:

- i) Clara insatisfacción generalizada por parte de los consumidores de ambos sectores. Así, para el año 2012 según el *Consumer Market Scoreboard* de la Comisión Europea existía un bajo grado de satisfacción de los consumidores europeos con respecto a los sectores de gas y electricidad, encontrándose España entre los puestos más bajos de los 27 países de la UE<sup>1</sup>.
- ii) Necesidad de desarrollo regulatorio del Real Decreto Ley 13/2012 en materia de protección de derechos de los consumidores energéticos, además de falta de desarrollos regulatorios específicos en materia del procedimiento del cambio del suministrador.
- iii) Una transición a un modelo de mercados minoristas plenamente liberalizados, lo que exige la implementación simultánea de medidas coherentes de supervisión efectiva, funcionamiento eficiente de los mecanismos de contratación y de cambio de suministrador, así como la participación activa de los consumidores.

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

---

<sup>1</sup> Con el fin de realizar un seguimiento de la situación de los consumidores en la Unión Europea y su grado de satisfacción, general y en relación con productos y servicios específicos, la Dirección General de Sanidad y Consumidores de la Comisión Europea elabora, dos veces al año, los siguientes indicadores: *The Consumer Conditions Index* (CCI) y *The Consumer Markets Scoreboard* (CMS). Ambos se basan en un sistema de encuestas telefónicas dirigidas a consumidores y/o suministradores en los distintos países de la Unión. Los resultados para el período 2011-2013 indican la existencia de un grado elevado de descontento y desconfianza de los consumidores europeos en general hacia los sectores energéticos, más acusado en el caso del servicio eléctrico. Asimismo dentro de las valoraciones que se realizan por un mismo servicio entre los diferentes países de la UE, tanto el servicio eléctrico como el de gas en España se encuentran entre los peor valorados en comparación con el resto (penúltimo y antepenúltimo respectivamente).

## 2. Antecedentes

### 2.1. Funciones de OCSUM

La Oficina de Cambio de Suministrador (OCSUM), entidad mercantil creada al amparo de lo dispuesto en las Leyes 12/2007 y 17/2007, ha venido desempeñado las funciones establecidas en el Real Decreto 1011/2009 hasta el 30 de junio de 2014 de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria 3ª de la Ley 24/2013, que a partir de entonces han pasado a la CNMC.

Las funciones de OCSUM se determinaron reglamentariamente en el Real Decreto 1011/2009, de 19 de junio, en concreto en su artículo 3. De entre las funciones establecidas en este artículo se destacan de modo general:

- La supervisión de los cambios de suministrador, conforme a los principios de transparencia, objetividad e independencia.
- Promover y en su caso supervisar el intercambio telemático y ágil de la información entre los distribuidores y comercializadores.
- Proponer a las autoridades competentes la mejora de los procedimientos relativos al cambio de suministrador.
- A su vez puede solicitar a las empresas distribuidoras y comercializadoras la información relativa a los cambios de suministrador, elaborando a partir de la misma los informes periódicos necesarios que permitan conocer el funcionamiento real de las actividades asociadas al proceso de cambio de suministrador, o los informes que le sean requeridos por parte del MINETUR o la CNMC.

Y en particular por ser el objeto de este informe, la función g): “Verificar, mediante el sistema o sistemas creados o desarrollados por la Oficina, que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de suministrador.”

Así con base en esta función, OCSUM ha venido elaborando anualmente un estudio del consentimiento efectivo del consumidor para los sectores de la electricidad y del gas natural. Para ello definía un procedimiento para establecer los criterios que determinaban si la documentación aportada acreditaba el consentimiento o no, y encargaba a una empresa externa la realización de dicho estudio. En éste básicamente se evaluaba el porcentaje de cambios de suministrador en ambos sectores, electricidad y gas natural, que acreditaron el consentimiento, además de las causas que impidieron la adecuada acreditación del mismo.

## 2.2. Antecedentes informes anteriores

Con fecha 25 de enero de 2012, tuvo entrada en la extinta CNE el primer Estudio de OCSUM de Verificación del Efectivo Consentimiento del Consumidor para el año 2010.

A la vista del alto número de CUPS (código universal de punto de suministro) que no habían acreditado el consentimiento efectivo, y la falta de explicaciones satisfactorias en el estudio sobre los mismos, con fecha 9 de febrero de 2012, la Comisión requirió, de acuerdo el artículo 11 del Real Decreto 1011/2009, que contemplaba la función de supervisión de la extinta CNE sobre la actividad de OCSUM, y con la función r) del artículo 3 del Real Decreto 1011/2009<sup>2</sup>, el listado de todos los casos de cambios de suministrador analizados en el estudio que se consideró que no acreditaron suficientemente el consentimiento efectivo<sup>3</sup>.

Una vez obtenido el listado, con el objeto de aclarar las situaciones de posibles cambios de suministrador sin consentimiento efectivo del consumidor, detectadas en el Estudio, el Consejo de la extinta CNE, en su sesión del 28 de marzo de 2012 acordó la realización de actuaciones informativas previas consistentes en requerir nuevos datos a las empresas comercializadoras que figuraban en el listado comunicado por OCSUM, con el fin de esclarecer la situación de los CUPS señalados en el mismo.

El análisis de la información requerida a las empresas comercializadoras en relación con los 154 CUPS en los que el estudio de verificación de OCSUM no había considerado acreditado el consentimiento, dio lugar al “Informe de Supervisión de la CNE sobre la verificación del efectivo consentimiento del consumidor en el cambio de suministrador en 2010” aprobado en julio de 2013, en el que se llegaron a las siguientes conclusiones:

- Dadas las lagunas regulatorias respecto a los requisitos en detalle para la acreditación del consentimiento se consideraba necesario que se desarrollaran normativas al respecto que determinen explícitamente cómo se acredita el consentimiento, en línea similar a la Resolución del 12 de abril de 2011 de la Dirección General de Política Energética y Minas (DGPEM) por la

---

<sup>2</sup> Se encontraba entre las funciones de la Oficina de Cambios de Suministrador “Comunicar al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y a la Comisión Nacional de Energía, la imposibilidad o dificultad de acceso a las Bases de Datos de Consumidores y Puntos de Suministro de gas y de electricidad reconocida en el artículo 5, la existencia de cualquier otro obstáculo existente para el normal desarrollo de la actividad de la Oficina, y los incumplimientos de procedimientos y plazos de que tenga conocimiento”.

<sup>3</sup> Dicho requerimiento se realizó paralelamente a la valoración que la extinta CNE estaba realizando sobre las conclusiones y la metodología seguida por la Oficina de Cambios de Suministrador en este primer estudio, y que se plasmó posteriormente en el “Informe de la CNE sobre el primer informe de OCSUM de verificación del efectivo consentimiento del consumidor en 2010” aprobado por el Consejo de la extinta CNE el 17 de mayo de 2012.

que se aprueba el procedimiento marco de contratación telefónica, electrónica y telemática para el mercado de gas natural (en adelante Resolución del 12 de abril de 2011 de la DGPEM).

- A nivel más general sería necesario aprobar los proyectos de Reales Decretos que modifican el Real Decreto 1955/2000 y el Real Decreto 1434/2002, de modo que se desarrollen los procedimientos de cambio de suministrador y se realice una revisión y aclaración de las obligaciones de los comercializadores (entre ellas la responsabilidad y las consecuencias para el comercializador en caso de cambio de suministrador sin consentimiento bien sea derivado de la actuación directa del comercializador o de sus fuerzas de venta) y de los derechos de los consumidores, junto con el correspondiente desarrollo del Real Decreto-ley 13/2012 en materia de protección de derechos de los consumidores energéticos.
- Se decidió enviar una versión en inglés del resumen y las conclusiones de dicho informe a la agencia de reguladores europeos ACER.

Por último, se reiteraron algunas de las conclusiones del Informe de la extinta CNE sobre el primer informe de OCSUM de verificación del efectivo consentimiento del consumidor en 2010. Así, se incidía en la necesidad de revisar la metodología de construcción de la muestra necesaria para realizar el análisis de la verificación de la acreditación del consentimiento por parte de OCSUM. En particular, dado que la proporción de cambios con consentimiento acreditado del consumidor se había revelado superior al 90%, y que se estaban realizando estudios en línea con este valor, como ya había recomendado la Comisión, hecho reducía notablemente el tamaño muestral requerido, se consideró que se deberían realizar estudios más detallados, orientados a reproducir el comportamiento de cada empresa. Con estos cambios, la muestra utilizada sería suficientemente representativa para poder emitir una valoración general sobre la situación de verificación de la prestación del consentimiento efectivo en los cambios de suministrador en el mercado energético, y además reflejaría con mayor claridad el comportamiento de los comercializadores.

Con fechas 13 de febrero de 2013 y 14 de noviembre de 2013 tuvieron entrada en esta Comisión los estudios de *“Verificación del Consentimiento Efectivo del consumidor respecto al cambio de comercializador de electricidad y gas”* para el año 2011 y para el año 2012 respectivamente.

En estos estudios, siguiendo parte de las recomendaciones realizadas por la Comisión, se realizaron las siguientes modificaciones:

- Se cambió parcialmente la metodología estadística. Se tomó una muestra anual y se tuvo en cuenta que la proporción de cambios era superior al 90% para la determinación del tamaño muestral. Sin embargo

no se aprovechó este hecho para realizar un estudio estadísticamente significativo pormenorizado por comercializadoras.

- Aun así, sí se incluyó un anexo confidencial con los datos de los cambios no acreditados por empresas, junto con una breve explicación de la causa de la no acreditación, así como, en su caso, las alegaciones presentadas por las empresas<sup>4</sup>.

Con el fin de reducir trámites y dar una mayor completitud al análisis, tras la recepción del Estudio de Verificación de 2012 se optó por elaborar un único Informe que incluyera tanto el año 2011 como el 2012, como a su vez los resultados del análisis elaborado por la Comisión para 2010. De este modo se permite observar la evolución el tiempo de las diversas casuísticas encontradas y es posible realizar un diagnóstico más preciso de los problemas del mercado minorista de los sectores del gas y de la electricidad.

### **2.3. Regulación vigente durante el período de estudio y regulación posterior**

Para el período de análisis, 2010-2012, la regulación sectorial recoge los puntos siguientes con respecto a la acreditación del consentimiento en el proceso de cambio del suministrador:

Para el caso del sector de gas natural en el artículo 44 del Real Decreto 1434/2002 se menciona en el punto 2.d) que la solicitud de cambio de suministrador deberá recoger la *“conformidad del cliente con el cambio de suministrador”*. En el punto 6, que se refiere a los suministros a presiones iguales o inferiores a 4 bares, se establece que *“se entenderá que el cliente ha dado su conformidad expresa para el cambio de suministrador siempre que ésta sea efectuada por cualquier medio que permita tener constancia de la misma, lo que incluirá tanto la contratación por escrito, como la contratación telefónica o la electrónica”*. En el párrafo final del artículo 44 se determina que *“El comercializador deberá disponer en todo momento de la documentación que acredite la voluntad del cliente de cambiar de suministrador a su favor, si bien, a efectos de validar el cambio, podrá ser suficiente el dar traslado en soporte electrónico de la voluntad inequívoca del cliente”*.

Adicionalmente se encuentra especificada la conformidad del cliente en el procedimiento de cambio de suministrador para el caso de contratación

---

<sup>4</sup> Se introdujo una fase adicional, en el procedimiento de verificación, en la que la empresa externa envió el resultado de su evaluación a la comercializadora, permitiéndole realizar las alegaciones oportunas al respecto.

telefónica, según la Resolución del 12 de abril de 2011 de la DGPEM, que en su apartado 3.1.1 establece:

*“3.1.1 Conformidad del cliente en el procedimiento de cambio de suministrador. En el procedimiento de cambio de suministrador la grabación de audio de la conformidad del cliente incluirá como mínimo la siguiente información:*

*1. Se informa al cliente de que la conversación se está grabando y se le pregunta si está de acuerdo con que la conversación sea grabada. Respuesta SÍ/NO.*

*2. Fecha (día, mes y año), hora (hh:mm en formato de 24h) en que tiene lugar la conversación y opcionalmente el número de teléfono desde el que se conecta el cliente.*

*3. Se solicita al cliente que aporte o confirme la siguiente información:*

*a) Nombre del titular del punto de suministro, del usuario con justo título o denominación de la entidad titular, nombre y DNI del apoderado.*

*b) Si es el titular del punto de suministro, el usuario con justo título o el apoderado de la empresa (la respuesta tiene que ser afirmativa).*

*c) Dirección de suministro.*

*d) CUPS.*

*e) DNI/CIF del titular del punto de suministro o del usuario con justo título.*

*4. Se solicita la confirmación por parte del cliente para contratar con el comercializador [indicar nombre] el suministro de gas natural, según las condiciones de la oferta realizada, las condiciones establecidas en la legislación vigente, y autorización para que el comercializador [indicar nombre] realice a tal efecto las gestiones necesarias con la empresa distribuidora (o en su caso, transportista, cuando proceda) del cliente. Respuesta SÍ/NO.”*

*5. Se informa al cliente de que la presente contratación supondrá la resolución del contrato de suministro con su anterior empresa comercializadora.*

*6. Se informa al cliente de que recibirá la confirmación documental de esta contratación en su domicilio, y que dispondrá a partir de entonces de un periodo de 7 días hábiles para ejercer su derecho de resolución.*

*7. Se informa al cliente de que su solicitud ha sido registrada con el número [indicar número] y que utilice dicha referencia para futuros contactos, reclamaciones o para una posible revocación.”*

Para el sector eléctrico la Orden ITC/1659/2009 en su disposición adicional primera manifiesta: *“Se entenderá que el cliente ha dado su conformidad expresa siempre que ésta sea acreditada por cualquier medio contrastable que permita garantizar la identidad del mismo. El comercializador deberá disponer en todo momento de la documentación que acredite la voluntad del cliente de cambiar de suministrador a su favor. A efectos de validar el cambio, podrá ser suficiente con dar traslado en soporte electrónico de la voluntad inequívoca del cliente.”*

Así pues la normativa vigente, tanto en el sector gasista como en el eléctrico requiere que el cambio de suministrador se realice con la conformidad expresa del cliente e indica que se entenderá que ésta existe si es establecida por cualquier medio contrastable que permita acreditar la voluntad del cliente. Asimismo, se establece que la responsabilidad de custodiar esta documentación recae sobre el comercializador. Sin embargo existe una carencia regulatoria respecto a cómo se acredita exactamente el consentimiento, y qué tipo de documentación o requisitos son necesarios, salvo para el caso de la contratación telefónica en el sector de gas (vigente desde julio de 2011, es decir posterior al comienzo del primer año objeto del estudio)

en que se precisa el procedimiento a seguir para realizar la contratación y establecer la conformidad del consumidor.

Finalmente cabe citar el artículo 1261 del Código civil en el que se explicita la necesidad de consentimiento para el perfeccionamiento del contrato.

De la regulación anterior se desprende que el comercializador es responsable de la autenticidad de la documentación aportada para acreditar el consentimiento al cambio de suministrador, de la custodia de esta información y de los datos personales, así como del correcto tratamiento de éstos.

Posteriormente, en la Ley 3/2014 de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (vigente desde el 29 de marzo de 2014), se recoge lo siguiente al respecto de la acreditación del consentimiento en el Artículo 66 quáter. (“Prohibición de envíos y suministros no solicitados”):

*1. Queda prohibido el envío y el suministro al consumidor y usuario de bienes, de agua, gas o electricidad, de calefacción mediante sistemas urbanos, de contenido digital o de prestación de servicios no solicitados por él, cuando dichos envíos y suministros incluyan una pretensión de pago de cualquier naturaleza.*

*En caso de que así se haga, y sin perjuicio de la infracción que ello suponga, el consumidor y usuario receptor no estará obligado a su devolución o custodia, ni podrá reclamársele pago alguno por parte del empresario que envió el bien o suministró el servicio no solicitado. En tal caso, la falta de respuesta del consumidor y usuario a dicho envío, suministro o prestación de servicios no solicitados no se considerará consentimiento.*

Además, con respecto a la contratación a distancia en el artículo 98, se endurecen los requisitos de acreditación, exigiendo que el empresario recoja el consentimiento. Así en el apartado 6 se dice:

*“En aquellos casos en que sea el empresario el que se ponga en contacto telefónicamente con un consumidor y usuario para llevar a cabo la celebración de un contrato a distancia deberá confirmar la oferta al consumidor y usuario por escrito, o salvo oposición del mismo, en cualquier soporte de naturaleza duradera. El consumidor y usuario sólo quedará vinculado una vez que haya aceptado la oferta mediante su firma o mediante el envío de su acuerdo por escrito, que, entre otros medios, podrá llevarse a cabo mediante papel, correo electrónico, fax o sms”;*

y en el apartado 7 se señala que el empresario debe facilitar al consumidor la confirmación del contrato:

*“El empresario deberá facilitar al consumidor y usuario la confirmación del contrato celebrado en un soporte duradero y en un plazo razonable después de la celebración del contrato a distancia, a más tardar en el momento de entrega de los bienes o antes del inicio de la ejecución del servicio. Tal confirmación incluirá:*

***a)** Toda la información que figura en el artículo 97.1, salvo si el empresario ya ha facilitado la información al consumidor y usuario en un soporte duradero antes de la celebración del contrato a distancia, y*

*b) Cuando proceda, la confirmación del previo consentimiento expreso del consumidor y usuario y del conocimiento por su parte de la pérdida del derecho de desistimiento de conformidad con el artículo 103.m).”*

Es decir que a partir del 29 de marzo del 2014, tanto en el sector eléctrico como en el gasista, en los casos contratación a telefónica que sean iniciados por el comercializador deberán recoger el consentimiento por escrito ya sea en documento físico o digital (correo electrónico, fax o sms).

A su vez en el artículo 101 se establece y se clarifica que:

*“1. En ningún caso la falta de respuesta a la oferta de contratación podrá considerarse como aceptación de ésta.*

*2. Si el empresario, sin aceptación explícita del consumidor y usuario destinatario de la oferta, le suministrase el bien o servicio ofertado, se aplicará lo dispuesto en el artículo 66 quáter.”*

Por último señalar que 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 ya se considera el desarrollo de un procedimiento para la contratación telefónica en el sector eléctrico análogo al sector del gas, así, se recoge en su artículo 32: “A estos efectos, la Dirección General de Política Energética y Minas aprobará por resolución un procedimiento marco de contratación telefónica, electrónica y telemática para el mercado de energía eléctrica.”

### **3. Metodología del Estudio de OCSUM y metodología seguida por la CNMC para el análisis los resultados**

A continuación se explica los principales puntos de la metodología que ha seguido OCSUM para cumplir con la función de verificación del consentimiento, además de cómo analiza posteriormente estos resultados la CNMC.

#### **3.1. Principales pasos para la realización del estudio de verificación del consentimiento de OCSUM**

El procedimiento seguido por OCSUM para la verificación del consentimiento se iniciaba en el segundo trimestre del año posterior al año objeto de estudio, cubriéndose la totalidad de los pasos en unos 6-8 meses. Éste comprendía una serie de fases:

- i. OCSUM notifica a las comercializadoras la empresa externa contratada, y se les solicita la preparación y puesta a disposición de la misma del listado de CUPS activados en el año de referencia y sus respectivas fechas de activación.
- ii. OCSUM envía a la empresa externa el listado de comercializadoras que le informaron junto con el dato del número de activaciones informadas.

- iii. Las comercializadoras envían el listado de los CUPS y fechas de activación a la empresa externa.
- iv. La empresa externa contrasta la información recibida de OCSUM y la recibida de las comercializadoras e informa a cada comercializadora del resultado de esa comparativa.
- v. La comercializadora responde a la empresa externa sobre las circunstancias de las posibles incidencias detectadas.
- vi. La empresa externa selecciona aleatoriamente, respetando la proporcionalidad de la muestra, los CUPS sujetos a verificación y solicita a cada comercializadora la documentación acreditativa del efectivo consentimiento al cambio de suministrador de esos CUPS. El método de selección de los CUPS se explica en el apartado 3.2.
- vii. La comercializadora remite a la empresa externa, preferentemente en formato digital, copia de la documentación que acredite el efectivo consentimiento.
- viii. La empresa externa recibe la documentación y realiza la comprobación del consentimiento, siguiendo los criterios recogidos en el apartado 3.3.
- ix. La empresa externa contacta con las empresas comercializadoras que hayan sido objeto de análisis de documentaciones para contrastar finalmente la información auditada. En esta fase se permiten aclaraciones/alegaciones por parte de las comercializadoras.
- x. La empresa externa elabora el informe y lo remite a OCSUM.
- xi. OCSUM analiza la información recibida, solicitando, en su caso, aclaraciones y la eleva a su Consejo de Administración para su validación.
- xii. OCSUM presenta el informe al Organismo responsable de la supervisión de la Oficina.

### **3.2. Metodología estadística para la elaboración de la muestra**

El objetivo del estudio es analizar los resultados por sector. A tal fin se lleva a cabo un análisis estadístico que permite estimar el porcentaje de cambios de un sector que se efectuaron con el consentimiento plenamente acreditado.

Como población objeto del estudio se toman todos los cambios de suministrador en los sectores eléctrico y gasista (con la exclusión de los iniciados por los CUR), realizados durante un año.

Para ello se toman dos muestras estadísticas separadas para cada sector con un tamaño tal, que permita cumplir con unos requisitos mínimos de certeza de que la estimación es correcta. En concreto se busca un grado de confianza del 95%, con un error inferior al 2,5% para el valor de dicha estimación. De este modo, si tras al análisis de la muestra, se obtuviera que el 97% de los cambios examinados pertenecientes al sector analizado acreditaron su consentimiento, entonces se podría afirmar con una confianza del 95% (existe un 95% de probabilidad de que esa estimación sea la correcta) y con una posible variación

de ese valor inferior al 2,5 puntos porcentuales, que el porcentaje de cambios acreditados en ese sector es del 97%.

Las muestras se tomaron siguiendo los siguientes pasos:

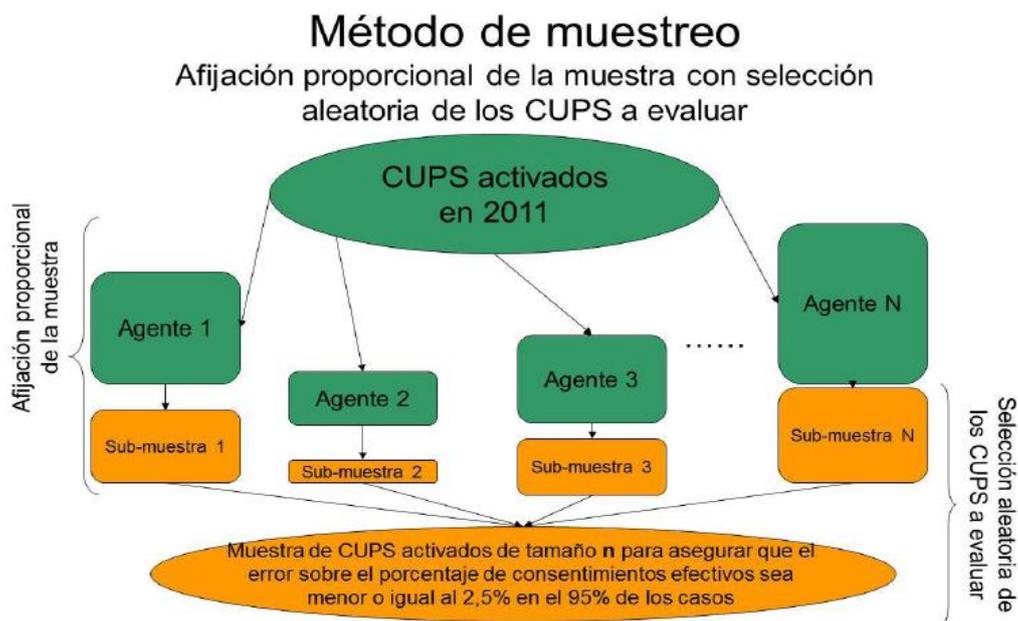
- (1) Se solicita el listado de los CUPS con cambio de suministrador activados en el año objeto de estudio a las empresas comercializadoras.
- (2) Para cada sector se distribuye el tamaño de la muestra requerido proporcionalmente al número de CUPS con las activaciones comunicadas por las comercializadoras en ese año y para ese sector. Es decir se toman sub-muestras para cada agente de modo que la proporción de cambios activados para un comercializador en el sector se mantiene en la muestra total tomada<sup>5</sup>. Por ejemplo si el comercializador A registró el 20% de cambios activados en el sector, la muestra se tomará de modo que el 20% de los cambios seleccionados son a favor de ese comercializador.
- (3) Selección aleatoria de los CUPS a controlar a cada Compañía Comercializadora entre todos los comunicados en el año objeto de estudio<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> En la determinación del número de CUPS por Compañía Comercializadora se aplica el criterio de redondeo a la unidad más cercana y aquellas Compañías Comercializadoras que en la distribución proporcional de la muestra les correspondió una cantidad inferior a 1 CUPS, se le solicitó 1 CUPS. Esto supone un incremento del tamaño de muestra necesario para cumplir con los requisitos de representatividad del estudio (95% de confianza y 2,5% de error, con el 90% de dispersión).

<sup>6</sup> El método de selección aleatorio utilizado es el muestreo aleatorio simple sin reposición implementado en la función *surveysselect* del programa SAS.

**Cuadro 1 Esquema del método de muestreo realizado en los estudios de verificación de OCSUM**



Fuente: OCSUM

### 3.3. Criterios utilizados por la empresa externa contratada para determinar el consentimiento efectivo

La empresa externa contratada realizaba el análisis de la acreditación del consentimiento siguiendo el procedimiento establecido por OCSUM para el desarrollo del estudio de verificación. Según estos criterios la empresa externa comprueba que el CUPS recogido en la información facilitada por la comercializadora coincide con el solicitado<sup>7</sup>, y además comprueba igualmente que el comercializador dispone de la documentación que acredita la voluntad del cliente de cambiar de suministrador a su favor:

- En caso de otorgamiento de consentimiento mediante documento escrito se verifica que dicho documento está firmado.
- En caso de otorgamiento del consentimiento mediante grabación telefónica se verifica que la respuesta del consumidor a la propuesta de cambio de suministrador es positiva.

<sup>7</sup> Ya sea porque el CUPS figura expresamente en la autorización por escrito o en la grabación telefónica, o porque la comercializadora acredite (por otros medios) que ese CUPS corresponde a la dirección de suministro objeto de contratación, en cuyo caso la consultora lo hace constar como comentario a la verificación de que se trate.

- En caso de otorgamiento del consentimiento mediante procedimientos telemáticos se verifica que se adjunta el correspondiente registro electrónico (al menos CUPS y dirección IP) del sitio web de la comercializadora.
- En caso de otorgamiento del consentimiento mediante firma digital avanzada, se verifica que se adjunta el correspondiente certificado digital.

Se considera que el consentimiento no suficientemente acreditado si se dan los siguientes casos:

- No se recibe la documentación acreditativa del CUPS solicitado.
- El contrato está sin firmar.
- Las grabaciones telefónicas son incompletas, de modo que no se evidencia la aceptación del cliente en la conclusión de la llamada.
- Los contratos firmados por los titulares del contrato con fecha posterior a la de activación, salvo justificación documentada.
- Carta / Contrato ilegible.
- Factura asociada al número de CUPS solicitado, sin contrato anexo.
- Contratos firmados por otra persona que no es el/la titular del contrato y que no se identifica como cónyuge o persona autorizada.
- Contratos con fecha de contratación o conformidad de consumidor anterior a 6 meses a la activación del mismo.

### **3.4. Recepción del Estudio en la CNMC y análisis de los resultados**

Una vez recibido el estudio de verificación del consentimiento de OCSUM en la CNMC se analizaron los resultados por sector, así como los anexos confidenciales con los resultados por empresa.

A partir de la clasificación de causas de no acreditación del consentimiento realizada por la empresa externa contratada, la Comisión elaboró la suya propia en función de si esta Comisión consideraba que la no acreditación calificaba como:

- A) Aquellos casos con alguna carencia en la información/documentación presentada tal que no permite establecer de modo preciso y unívoco el consentimiento del interesado (el titular del punto de suministro o CUPS o aquella persona autorizado para el cambio por el titular o que posea el justo título) con el CUPS correspondiente, de modo que quede acreditada la voluntad inequívoca del consumidor, tal y como se recoge en la regulación sectorial. Este tipo de carencias se producen por: falta de firma del documento contractual, falta de fechas que vincule en el

tiempo el consentimiento con el cambio realizado, incapacidad para vincular la firma del documento con el titular del CUPS o usuario de justo título, etc. En estos casos se clasifican como cambios con dudas en la acreditación.

En definitiva se trata de situaciones de las que no cabe inferir con certeza la existencia de una infracción administrativa, dado que la regulación sectorial no especifica los requisitos concretos para establecer el consentimiento expreso.

- B) Aquellos que no presentaron documentación acreditativa alguna o bien la misma está tan deteriorada que es completamente inservible. En ese caso se clasifican como cambios cuyo consentimiento no se acreditó. Este tipo de situaciones son susceptibles de constituir un incumplimiento de la regulación al no disponer en todo momento de la documentación que acredite el consentimiento expreso tal y como se exige<sup>8</sup>.

A continuación se detallan la casuística establecida por la CNMC:

---

<sup>8</sup> Como ya se mencionó en los antecedentes esta obligación se recoge:

- Para el sector del gas natural, en el artículo 44.6 del Real Decreto 1434/2002.
- Para el sector eléctrico, en la Orden ITC/1659/2009 en su disposición adicional primera.

**Cuadro 2 Resumen la clasificación de las diferentes casuísticas encontradas y explicación de las mismas**

| Dudas/No acreditado | Casuística   | Explicación  |
|---------------------|--|--|
| Dudas               | <b>Contrato sin firmar</b>   | Contrato escrito sin firma alguna.   |
|                     | <b>Contratos en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante</b> | Contratos no firmados por titular del punto de suministro, en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante   |
|                     | <b>Documentación insuficiente</b>  | Documentación insuficiente para establecer unívocamente las condiciones contratadas en un determinado momento con la voluntad del consumidor y con el punto de suministro correspondiente. Por ejemplo: no se incluye el número del CUPS en el contrato/grabación. |
|                     | <b>Fecha activación supera los 6 meses desde la firma del contrato</b>                 | Se fija un límite en el tiempo que de validez al consentimiento. De otro modo una vez otorgado el consentimiento por el consumidor, el comercializador podría hacer uso de esta justificación indefinidamente.   |
|                     | <b>Fecha contrato posterior a la activación</b>  | En este caso no se garantiza que existiera consentimiento al cambio. Aunque muy improbable podría darse el caso de un cambio sin consentimiento en el que posteriormente el consumidor acceda a quedarse con el comercializador y firmar un contrato.              |
|                     | <b>No es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS</b>                  | No es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS ya que por ejemplo: la firma no permita ligarlo al DNI, falta información en el contrato que lo identifique como titular, etc.  |
|                     | <b>Sin fecha contrato/grabación</b>  | Es decir casos en que no se registra fecha en contratos o documentos que puedan ser asimilados a contrato, o sin fecha registrada en la grabación.   |
| No acreditado       | <b>Cambios sin consentimiento</b>  | Cambios sin consentimiento confirmados por el comercializador/NOVOTEC  |
|                     | <b>Consentimiento no registrado por problemas de sistemas internos de gestión</b>      | Consentimiento no registrado por problemas de sistemas internos de gestión del comercializador.  |
|                     | <b>No se recibe documentación acreditativa del consentimiento expreso</b>              | Situaciones en las que no se aportó documentación acreditativa alguna (por ejemplo únicamente facturas o sencillamente ninguna documentación).   |

Fuente: elaboración propia

## 4. Resultados del análisis del estudio de OCSUM

En este apartado se exponen los resultados de analizar los estudios realizados por la empresa externa contratada para la verificación del consentimiento de los cambios de suministrador en los años 2011 y 2012, siguiendo los criterios previamente expuestos. Adicionalmente se incluyen los resultados del Informe de Supervisión del año 2010 a efectos de poder establecer un análisis de la evolución en el tiempo de los resultados y de determinar qué posibles problemas encontrados pueden ser coyunturales o estructurales.

### 4.1. Resultados por sectores

A continuación se muestran cuadros resumen de los resultados que se obtuvieron en los estudios de OCSUM en el período 2010-2012 para los sectores de la electricidad y del gas natural<sup>9</sup>.

Se puede apreciar para ambos sectores que las muestras para 2011-2012 son menores que para 2010. Como ya se mencionó en los antecedentes esto se debió a un ajuste de la metodología más acorde con los resultados obtenidos y naturaleza de la población estudiada (es decir, una población con porcentajes de acreditación efectiva superiores al 90%, y no el 50% de acreditación supuesto en el primer estudio de OCSUM).

En el sector eléctrico el porcentaje de acreditación efectiva del consentimiento se sitúa en torno al 95% en el período, con una caída del porcentaje de cambios con consentimiento no acreditado del 2,1% en 2010 al 0,5% en 2012. Estas situaciones se deben fundamentalmente a la no presentación de documentación acreditativa. Por el contrario, se produce un cierto incremento de cambios con dudas en la acreditación debido a, esencialmente, la falta de registro de la fecha en la contratación realizada, ya sea en las grabaciones en contratación telefónica (en el 2011) o en la contratación por escrito (en el 2012).

---

<sup>9</sup> Para el año 2010 la metodología de OCSUM era distinta, se realizaba una única petición de información por parte de la consultora, fue la Comisión la que realizó una segunda petición de información ante la gran cantidad de cambios que no acreditaron consentimiento (más de 150). Por ello, los resultados de 2010 son fruto del análisis previo de la empresa externa y posterior de la Comisión.

**Cuadro 3 Resumen de resultados obtenidos en los estudios de OCSUM en el período 2010-2012 para el sector eléctrico**

|  | Electricidad  |                |                |
|--|---------------|----------------|----------------|
|  | 2010          | 2011           | 2012           |
| Volumen de cambios de suministrador comunicados a NOVOTEC  | 2.033.397     | 2.714.054      | 3.062.146      |
| Tamaño de muestra seleccionada   | 1540          | 635            | 554            |
| Cambios con consentimiento efectivo acreditado   | 1474          | 602            | 530            |
| Cambios con dudas consentimiento efectivo  | 30            | 28             | 21             |
| Cambios consentimiento no acreditado   | 33            | 5              | 3              |
| % Cambios acreditados  | <b>95,9%</b>  | <b>94,8%</b>   | <b>95,7%</b>   |
| % Cambios con dudas consentimiento efectivo  | <b>1,9%</b>   | <b>4,4%</b>    | <b>3,8%</b>    |
| % Cambios consentimiento no acreditado   | <b>2,1%</b>   | <b>0,8%</b>    | <b>0,5%</b>    |
| <i>Extrapolación resultados al sector del nº de cambios con dudas en la acreditación</i>                         | <b>39.612</b> | <b>119.675</b> | <b>116.074</b> |
| <i>Extrapolación resultados al sector del nº de cambios afectados que no acreditaron consentimiento efectivo</i> | <b>43.573</b> | <b>21.371</b>  | <b>16.582</b>  |

Fuente: OCSUM y elaboración propia

En el sector del gas natural el porcentaje de cambios acreditados tiende a estar alrededor del 98%, salvo la caída de 2011 (93%) causado por el incremento notable tanto de casos con dudas en la acreditación como casos que no acreditan el consentimiento.

**Cuadro 4 Resumen de resultados obtenidos en los estudios de OCSUM en el período 2010-2012 para el sector del gas natural**

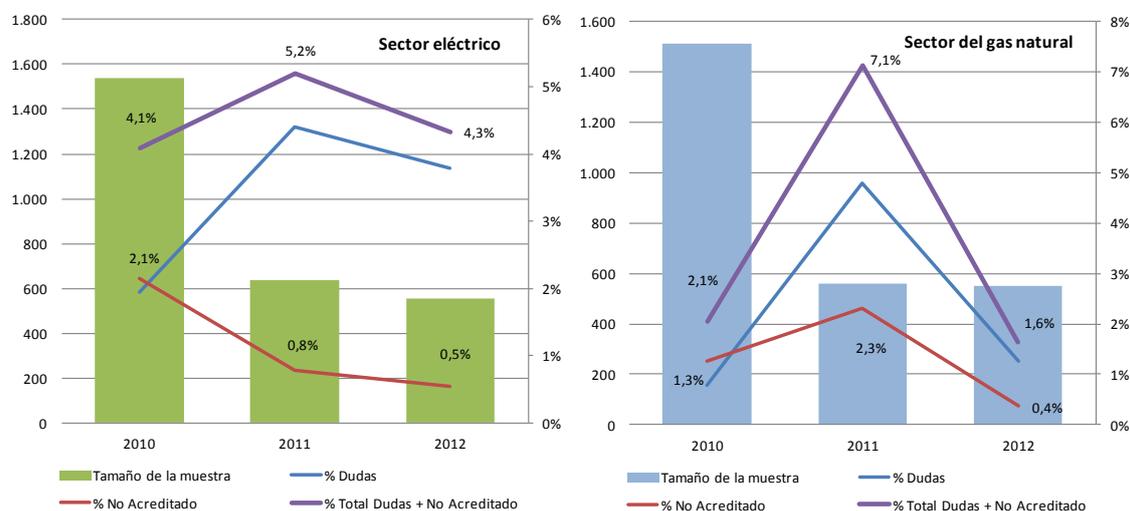
|  | Gas           |               |               |
|--|---------------|---------------|---------------|
|  | 2010          | 2011          | 2012          |
| Volumen de cambios de suministrador comunicados a NOVOTEC  | 1.346.044     | 1.329.032     | 1.292.022     |
| Tamaño de muestra seleccionada   | 1511          | 562           | 553           |
| Cambios con consentimiento efectivo acreditado   | 1480          | 522           | 544           |
| Cambios con dudas consentimiento efectivo  | 12            | 27            | 7             |
| Cambios consentimiento no acreditado   | 19            | 13            | 2             |
| % Cambios acreditados  | <b>97,9%</b>  | <b>92,9%</b>  | <b>98,4%</b>  |
| % Cambios con dudas consentimiento efectivo  | <b>0,8%</b>   | <b>4,8%</b>   | <b>1,3%</b>   |
| % Cambios consentimiento no acreditado   | <b>1,3%</b>   | <b>2,3%</b>   | <b>0,4%</b>   |
| <i>Extrapolación resultados al sector del nº de cambios con dudas en la acreditación</i>                         | <b>10.690</b> | <b>63.850</b> | <b>16.355</b> |
| <i>Extrapolación resultados al sector del nº de cambios afectados que no acreditaron consentimiento efectivo</i> | <b>16.926</b> | <b>30.743</b> | <b>4.673</b>  |

Fuente: OCSUM y elaboración propia

En el gráfico siguiente se puede apreciar de modo más visual la evolución de los porcentajes de cambios con dudas en la acreditación, no acreditados y la

suma de ambos en el período 2010-2012 tanto para el sector eléctrico (gráfico de la izquierda), como para el sector gasista (gráfico de la derecha):

**Gráfico 1 Evolución de los porcentajes de cambios con dudas en la acreditación y no acreditados en el período 2010-2012 para los sectores de la electricidad y del gas natural**



Fuente: OCSUM y elaboración propia

A continuación se muestran por sectores, las diferentes problemáticas encontradas en aquellos cambios de suministrador que se consideró que está acreditado insuficientemente el consentimiento efectivo por parte del cliente, tanto aquellos en los que persisten dudas respecto a la acreditación como aquellos que se considera que no se acreditó.

En el sector eléctrico se observa un cambio en la composición de las casuísticas más comunes encontradas desde el 2010 a los años 2011-2012. Así en 2010 se producen causas más diversas, siendo las de mayor peso “*Contratos en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante*” (33%), y “*No se recibe documentación acreditativa del consentimiento expreso*” (27%), además de encontrarse un 11% de casos de cambios sin consentimiento (en los que la empresa tomó las medidas correctoras oportunas).

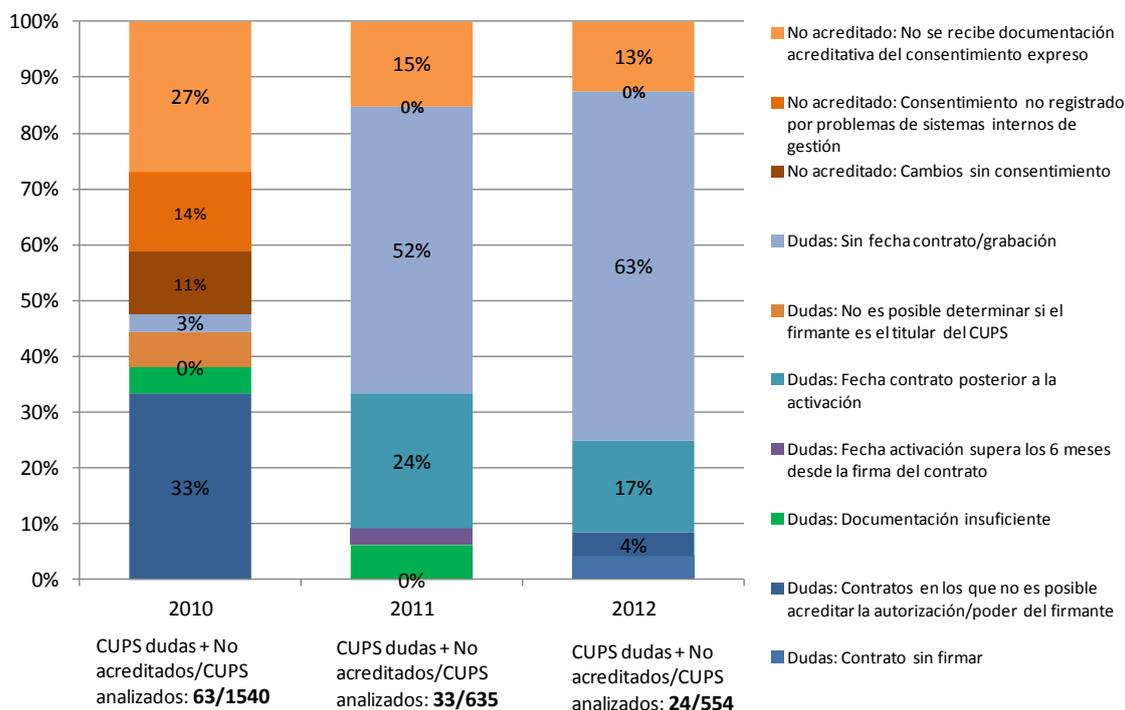
En los años 2011-2012, las causas se focalizan mucho más, siendo las principales:

- “*Sin fecha contrato/grabación*” con un peso que se incrementa desde el 52% en 2011 al 63% en 2012. En el sector eléctrico están vinculados fundamentalmente a grabaciones telefónicas en 2011 y a documentos escritos en 2012.
- “*Fecha contrato posterior a activación*” con un peso que cae del 24% al 17% aproximadamente. Algunos de estos casos se han debido, según las alegaciones de las empresas, a contratación con administraciones

públicas en la que el contrato firmado cuenta con una cláusula que contempla la posibilidad de incorporar o excluir puntos de suministro sin necesidad de suscribir contratos adicionales (un caso), o por errores en la fecha del contrato (un caso).

- “No se recibe documentación acreditativa del consentimiento expreso”, con un 15% y un 12,5% en 2011 y 2012 respectivamente. Reduciéndose el peso de estas situaciones sustancialmente con respecto a 2010. La reducción es aún más notable en el caso de cambios considerados como no acreditados, que pasan de ser el 52% en 2010 al 12,5% en 2012.

**Gráfico 2 Casuísticas encontradas en los cambios que no acreditaron suficientemente el consentimiento expreso en el período 2010-2012 para el sector de la electricidad**



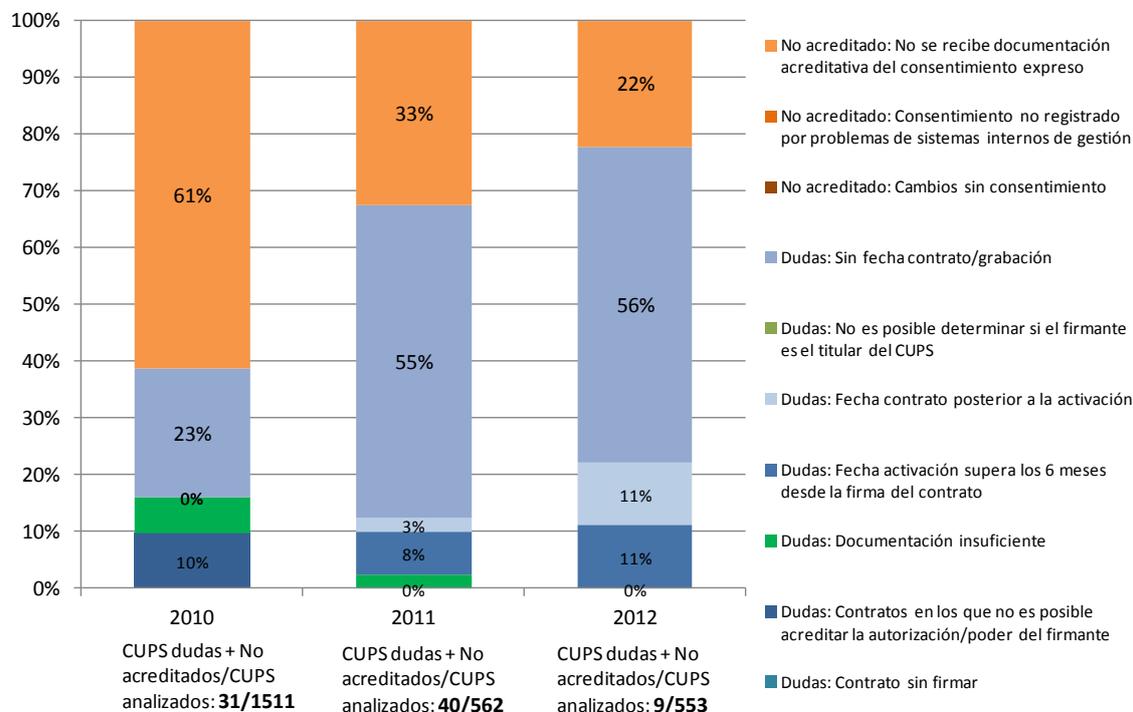
Fuente: OCSUM y elaboración propia

Para el sector del gas se mantiene la composición de casuísticas en el período 2010-2012, incrementándose sustancialmente, al igual que en el sector eléctrico, el peso de “Sin fecha contrato/grabación” (aumenta de casi el 23% hasta el 55-56%) en detrimento de “No se recibe documentación acreditativa del consentimiento expreso” (cae del 61% al 22%). Se encuentran unas casuísticas similares a las encontradas en el sector eléctrico con la salvedad de “Contratos en los que no es posible acreditar autorización/poder del firmante” que también cuenta con un peso significativo en 2011-2012.

Con respecto a “Sin fecha contrato/grabación”, se produce la misma tendencia que en electricidad, es decir son situaciones vinculadas fundamentalmente a grabaciones telefónicas en 2011 y a documentos escritos en 2012. En este último caso se debe señalar que la incidencia es mucho menor en el sector: 5

casos sobre 553 en 2012 (1%), frente a 22 sobre 564 del 2011 (4%) para las grabaciones sin fecha.

**Gráfico 3 Casuísticas encontradas en los cambios que no acreditaron suficientemente el consentimiento expreso en el período 2010-2012 para el sector del gas natural.**



Fuente: OCSUM y elaboración propia

La preponderancia de casos de grabaciones telefónicas sin fecha encontrada en 2011 y que luego desaparece en 2012 para ambos sectores, se debió a la entrada en vigor de la Resolución del 12 de abril de 2011 de la Dirección General de Política Energética y Minas (DGPEM) por la que se aprueba el procedimiento marco de contratación telefónica, electrónica y telemática para el mercado de gas natural. Esta resolución daba un plazo de tres meses<sup>10</sup> a partir de la publicación en el BOE para la aplicación del procedimiento de contratación descrito, es decir a partir del 20 de julio de 2011 deberían estar siendo utilizados estos procedimientos. En los procedimientos contemplados por esta resolución se recoge explícitamente la mención a la fecha de celebración del contrato, de modo que a partir del 20 de julio las comercializadoras de gas natural deben incluir la misma en la contratación telefónica. Esta es la razón por la que a partir de 2012 tan sólo se detecta un caso de este tipo en el sector del gas natural.

<sup>10</sup> En concreto se aplicaría para suministros en baja presión: “En el caso de los suministros a presiones iguales o inferiores a 4 bares, las empresas comercializadoras que ofrezcan un proceso de contratación telefónica, electrónica y/o telemática deberán disponer de los medios necesarios para aplicar dicho procedimiento en todas las transacciones afectadas en el plazo de tres meses desde la fecha de publicación de la presente Resolución en el “Boletín Oficial del Estado”.

Se destaca que esta Resolución que aplica únicamente al sector del gas natural parece haber afectado sustancialmente al sector eléctrico. Se debe señalar que en el procedimiento de OCSUM para 2012 se puntualizaba lo siguiente: *“En el sector eléctrico, y en tanto no se determine normativamente el contenido mínimo de la grabaciones telefónicas para la contratación de suministro, al objeto de determinar la fecha de una grabación cuando la misma no figure registrada en su contenido, se podrá proporcionar la fecha de creación del fichero por algún método que sea contrastable.”* Por lo que no está claro cuál es la causa final que de no se detecten nuevos casos de falta de fecha en el sector. En todo caso parece razonable esperar, para aquellas comercializadoras presentes en ambos sectores, que una vez se ha implementado un protocolo en la comercializadora se utilizara indistintamente para ambos sectores. Esta situación pone de relevancia la interrelación entre los sectores del gas y de la electricidad, y la necesidad de regular en muchas ocasiones de modo homogéneo y coherente para ambos.

Con respecto a esta problemática de no incluir las fechas en las grabaciones de la contratación telefónica, varias empresas alegaron que estaba dando cumplimiento a la regulación vigente, y que cuando se aprobó la Resolución dieron cumplimiento a la misma. A su vez critican la labor de la empresa externa por establecer que no se podía acreditar al consentimiento efectivo dado que estaba dando cumplimiento a la legalidad vigente. Esta Comisión considera que la constancia de la fecha de la contratación es imprescindible para acreditar el consentimiento expreso del consumidor, vinculando la voluntad del consumidor con el cambio en un determinado momento en el tiempo. De otro modo una grabación sin fecha puede ser utilizada fraudulentamente para acreditar el consentimiento de cambios posteriores realizados sin consentimiento, y no detectados por el consumidor (por ejemplo cambios del Comercializador de Último Recurso al libre).

Las alegaciones de las empresas a este respecto pone a su vez de relieve la necesidad de ser más precisos en la regulación del cambio de suministrador y de la acreditación del consentimiento expreso. Estas alegaciones muestran que los comercializadores no han implementado procedimientos que vayan en consonancia con los objetivos últimos de la misma, es decir, acreditar adecuadamente el consentimiento expreso, lo que además redundaría en una mejora de la calidad de su servicio y una mayor prevención de posibles casos de contrataciones abusivas y cambios sin consentimiento.

## 4.2. Resultados por modalidad de contratación

A continuación se presentan los resultados por modalidad de contratación para ambos sectores. De los cambios analizados cabe reseñar que para una parte de los mismos (generalmente aquellos que no enviaron documentación alguna) no es posible establecer la modalidad de contratación, clasificándose los mismos como indeterminados.

El resto de cambios analizados se corresponde con las modalidades de contratación escrita y telefónica. Las proporciones de éstas varían bastante en las muestras tomadas en el período 2010-2012. En general la proporción de contratación por escrito oscila entre el 70-85% para ambos sectores, mientras que la modalidad de contratación telefónica alterna entre un 15-30%, siendo generalmente el peso de ésta mayor en el sector del gas que en el eléctrico.

Se detalla el porcentaje de acreditación por modalidad de contratación. Se observa cómo la contratación escrita se mantiene más estable para ambos sectores, en el eléctrico en torno al 98-96%, mientras que en el sector gasista el porcentaje es mayor, alrededor del 99%.

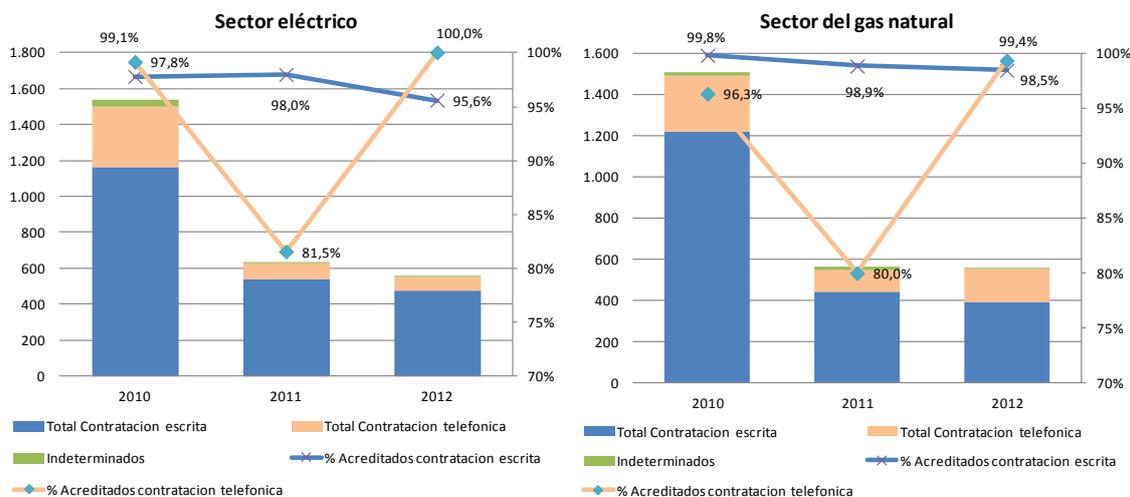
Con respecto a la modalidad de contratación telefónica se puede apreciar los problemas con la carencia de fechas en la grabación que se mencionaron en el apartado anterior para el año 2011, lo que causó una caída hasta el 80% de cambios acreditados en esta modalidad. Cabe destacar el altísimo porcentaje de acreditaciones en esta modalidad para 2012 en ambos sectores (100% en electricidad y 99,4% en gas), tras la entrada en vigor de la Resolución del 12 de abril de 2011 de la DGPEM. Lo que pone de manifiesto nuevamente la importancia de establecer procedimientos claros sobre el cambio de suministrador y su acreditación.

Por último señalar que sorprende que en 2010 no se detectara un mayor peso de las incidencias en la contratación telefónica que fueron encontradas en 2011. Esto podría ser indicativo de que la metodología utilizada para el estudio en ese año, 2010, no fuera la más adecuada al realizarse el muestreo únicamente para los cambios activados en un mes seleccionado aleatoriamente<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Dada la variabilidad acusada del número de cambios activados a lo largo de un año, como ya se mencionó en el "Informe de la CNE sobre el primer informe de OCSUM de verificación del efectivo consentimiento del consumidor en 2010", del 27 de abril de 2012.

**Gráfico 4 Resultados de la acreditación del consentimiento efectivo por modalidad de contratación.**



Fuente: OCSUM y elaboración propia

## 5. Diagnóstico y propuestas de actuación

### 5.1. Puntos de mejora para la elaboración de estudios de acreditación del consentimiento futuros

Se vienen a reiterar aquellos puntos de mejora del Informe para el año 2010 que no fueron recogidos en los estudios de 2011-2012. Así, en concreto:

Como ya se mencionó en referencia a la metodología estadística utilizada, el porcentaje de cambios acreditados para ambos sectores, con más de un 90%, implicaba una considerable reducción, con respecto a las muestras tomadas en 2010, de los requisitos del tamaño muestral necesario. Este hecho podría haberse aprovechado para, manteniendo un tamaño de muestra similar al de 2010, elaborar un estudio más detallado, orientado a reproducir el comportamiento de cada empresa.

Por ello se propone incrementar el tamaño muestral valorando el coste-beneficio de dos posibles modos de realizar una supervisión por empresa:

- En general incrementar el tamaño muestral para la mayoría de comercializadoras (fundamentalmente aquellas que registran un mayor número de cambios) con el objetivo de que en caso de incumplimientos de la regulación, el número de CUPS detectados sea lo suficientemente grande como para implicar sanciones tales, que supongan un incentivo significativo para que el comercializador realice una gestión adecuada de la acreditación del consentimiento del consumidor.

- Tomar muestras estadísticamente significativas por empresa. En este caso se aplicaría únicamente para algunos de los comercializadores, de lo contrario los requisitos muestrales serían muy altos. Con las muestras estadísticamente significativas se podría inferir el porcentaje obtenido a la totalidad de cambios del comercializador. Esta opción sería valorable en la medida que la inferencia realizada pudiera suponer a efectos jurídicos que un incumplimiento de la regulación pudiera calificarse como una infracción de mayor gravedad y, suponer por tanto un incentivo mayor para los agentes de una gestión adecuada de la acreditación del consentimiento del consumidor. En este caso se podrían seleccionar las comercializadoras con mayor tamaño muestral aleatoriamente cada año. Así por ejemplo se podrían seleccionar dos de entre las cinco de mayor cuota, y otras dos del resto.

Con respecto a los criterios utilizados para la acreditación cabe recordar que:

- Se considera insuficiente la definición y análisis de la documentación incluida en el Estudio para establecer la existencia del consentimiento efectivo del consumidor. Para la elaboración de futuros estudios se debe establecer de modo más preciso la documentación acreditativa del consentimiento efectivo del consumidor, distinguiendo por tipo de contratación (documento escrito, grabación telefónica, procedimiento telemático y firma digital avanzada) los criterios de evaluación aplicados. En particular, cabría aclarar la documentación admitida en el caso de que el consentimiento no sea prestado por el titular del punto de suministro, sino por personas que afirman ser autorizadas, o en los casos de los contratos hechos a nombre de una empresa, firmados por una persona que no evidencia ser el representante legal de la misma.

Por último, el informe se complementaría con la realización de un estudio adicional de las reposiciones realizadas<sup>12</sup>, que permitiría un análisis más pormenorizado de la problemática de los cambios potencialmente sin consentimiento y de los procedimientos correctivos existentes.

## 5.2. Análisis resultados y propuestas actuación

Con carácter general se considera necesario modificar el mecanismo de aprobación de los procedimientos de cambio del suministrador, desde la autorregulación que elaboraba OCSUM a una regulación aprobada por la CNMC, mediante los instrumentos jurídicos correspondientes (Circulares,

---

<sup>12</sup> Al tratarse de un procedimiento pendiente de desarrollo regulatorio y operativo (está definido en la regulación eléctrica vigente, en el RD 1435/2002, pero no está contemplado por la gasista), los agentes tienden a realizar las reposiciones según criterios distintos (en muchos casos de manera manual) y no está claro en qué medida se notifican a OCSUM.

Resoluciones Jurídicamente Vinculantes o Resoluciones). Esta propuesta ya sería factible puesto que la CNMC ha asumido las funciones de OCSUM desde el 1 de julio de 2014, de acuerdo con la Disposición transitoria 3ª de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Adicionalmente, en el medio plazo, esta Comisión procederá a valorar la conveniencia de migrar desde una arquitectura descentralizada de las bases de datos de los distribuidores a un sistema centralizado siguiendo las experiencias tanto de otros sectores regulados como a nivel internacional.

Desde el punto de vista sectorial se encuentra que el sector gasista, salvo en 2011 por las problemas con las grabaciones telefónicas, registra una mayor proporción de acreditación del consentimiento expreso (en torno al 98%) que el sector eléctrico (en torno al 95%).

Si se analizan las diferencias entre los sectores por modalidad de contratación se aprecia que éstas se deben fundamentalmente a la contratación escrita, donde el sector gasista se encuentra sistemáticamente por encima del sector eléctrico.

Por otro lado, con respecto a la contratación telefónica, el sector eléctrico mostraba una cierta ventaja en los años 2010-2011, para en 2012 obtener ambos sectores porcentajes de acreditación prácticamente idénticos (100% para el sector eléctrico y 99,4% para el sector gasista).

De estas comparativas entre sectores y entre modalidad de contratación se puede concluir:

- La especificación de requisitos y/o procedimientos del cambio de suministrador y del consentimiento establecidos reglamentariamente en el caso de la contratación telefónica, redundan, entre otros, en una clara mejora de los resultados de la acreditación del consentimiento en el sector del gas natural y muy posiblemente en el sector eléctrico (posible interrelación entre ambos sectores).
- El sector gasista presenta mejores resultados en la contratación por escrito que el eléctrico en el período 2010-2012. Las principales diferencias en el procedimiento de cambio entre ambos sectores se deben a: i) la existencia en el sector gasista de sistema centralizado el que se enmarca el cambio de suministrador (sistema SCTD), y ii) el requerimiento en la petición del cambio de incluir en formato digital una carta del consumidor mostrando su conformidad con el cambio<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> El sector gasista es más exigente en los requisitos documentales en el proceso de cambio que el sector eléctrico, interpretando muy estrictamente lo que establece la regulación del sector.

Posiblemente el hecho de que en el procedimiento de cambio del sistema gasista, en el que se utiliza el sistema SCTD, incluya la necesidad de adjuntar digitalmente esta carta, haya podido facilitar la acreditación documental de los comercializadores en los estudios de verificación. En todo caso, la Comisión dada las responsabilidades establecidas en la normativa existente para los comercializadores y distribuidores, considera que no corresponde al distribuidor la función de verificar la acreditación<sup>14</sup>.

Las casuísticas de tipo A) “Situaciones en los que el consentimiento no se acreditó debido a la no presentación de documentación acreditativa” más comunes fueron: i) la carencia de la fecha de contratación para ambos sectores, y ii) en menor medida para el sector gasista la existencia de contratos en los que no era posible acreditar la autorización/poder del firmante.

En definitiva la mayoría de problemáticas encontradas de este tipo se deben a una insuficiente precisión en los requisitos de acreditación, unido a la tendencia de parte de los agentes de limitarse fundamentalmente a no infringir la regulación, en lugar de diseñar procedimientos que vayan en consonancia con los objetivos últimos de la misma. Es decir, en este caso concreto intentar acreditar lo más adecuadamente posible el consentimiento expreso, lo que además redundaría en una mejora de la calidad de sus servicios, y una mayor prevención de posibles casos de contrataciones abusivas y de cambios sin consentimiento. Por todo ello se propone:

---

*“2. Las solicitudes de cambio de suministrador deberán recoger al menos la información siguiente:*

- a) Fecha de la solicitud o comunicación.*
- b) Identificación del consumidor: CIF/NIF del cliente, nombre, domicilio.*
- c) Identificación del punto de suministro.*
- d) Conformidad del cliente con el cambio de suministrador.*
- e) Empresa que está realizando el suministro.*
- f) Empresa que va a realizar el suministro.*
- g) Empresa responsable de la medida.*
- h) Características y propiedad de los equipos de medida.*
- i) Condiciones de la nueva contratación (Tarifa, Peajes, etc.), que permitan efectuar la facturación del consumo y/o los peajes asociados.*
- j) Duración y tipo de contrato.”*

<sup>14</sup> En ese sentido, en el sector eléctrico, al respecto de la conformidad en la solicitud de cambio de suministrador que envía el comercializador al distribuidor esta Comisión matizó en el Informe 25/2013 de la CNE solicitado por la Secretaría de Estado de Energía sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica de septiembre de 2013:

*“d. Conformidad del cliente con el cambio de suministrador. A estos efectos bastará una mera declaración responsable dentro del contenido de dicha solicitud indicando que dispone del correspondiente contrato de suministro y de la conformidad del cliente al cambio, no siendo necesario el trasladar la documentación física al distribuidor.”*

- Consolidar regulatoriamente el procedimiento de contratación telefónica en el sector eléctrico, estableciendo un procedimiento similar al del sector gasista sin perjuicio de lo establecido por la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (en su versión vigente desde el 29 de marzo de 2014). Como ya se recogió 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 en su artículo 32: *“A estos efectos, la Dirección General de Política Energética y Minas aprobará por resolución un procedimiento marco de contratación telefónica, electrónica y telemática para el mercado de energía eléctrica.”*
- Dado el alto porcentaje de contratos sin fecha en 2012 (extrapolable a más de 80.000 cambios en electricidad y más de 10.000 en gas), y la actitud de las comercializadoras de un cumplimiento de mínimos de la regulación, se propone nuevamente especificar reglamentariamente lo antes posible los requisitos de acreditación del consentimiento expreso para la contratación por escrito, incluyendo la información que debe contener el documento de acreditación de modo similar a cómo se establece en el procedimiento de contratación telefónica del sector del gas natural. Asimismo se reitera lo dicho en el “Informe de Supervisión de la CNE sobre la verificación del efectivo consentimiento del consumidor en el cambio de suministrador en 2010”, sobre incluir copia del DNI ya sea en formato físico o digital con el fin poder vincular la firma del documento al usuario de justo título.

En esencia cabe reiterar lo ya expresado por esta Comisión tanto en el *“Informe de Supervisión de la CNE sobre la verificación del efectivo consentimiento del consumidor en el cambio de suministrador en 2010”* como en su Informe sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica<sup>15</sup>: *“que se desarrolle normativa al respecto, con rango normativo inferior a este Real Decreto que permitan ser más específicos en los requisitos para acreditar el consentimiento expreso, y facilitar en caso de ser necesario posibles cambios posteriores. Ejemplo de los requisitos de detalle que se podrían exigir para la contratación presencial (tanto en oficina comercial como fuera de ella) a fin de clarificar los casos arriba mencionados serían: la fotocopia del documento nacional de identidad que permitiría contrastar unívocamente la firma del titular del punto de suministro, y documentos que acrediten el justo título en caso de la firma del no titular del punto de suministro. De este modo se determinarían explícitamente en un*

---

<sup>15</sup> Informe 25/2013 de la extinta CNE solicitado por la Secretaría de Estado de Energía sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica de septiembre de 2013.

*reglamento o similar los requisitos de detalle sobre cómo se acredita el consentimiento expreso según el tipo de contratación (telefónica, telemática, presencial, etc.), de modo análogo a la Resolución del 12 de abril de 2011 de la Dirección General de Política Energética y Minas (DGPEM) por la que se aprueba el procedimiento marco de contratación telefónica, electrónica y telemática para el mercado de gas natural.”*

Con respecto a las situaciones de tipo B) “aquellos que no presentaron documentación acreditativa alguna o bien la misma está tan deteriorada que es completamente inservible”, como ya se mencionó se tratan de situaciones susceptibles de constituir un incumplimiento de la regulación.

Estos casos parecen al menos poner de manifiesto un problema interno de gestión adecuada de la documentación por parte de las comercializadoras y de sus fuerzas de venta, sin poder descartar que parte de estos cambios puedan haber sido realizados sin el consentimiento del consumidor.

Por sectores, se observa una evolución positiva en los resultados obtenidos para el sector eléctrico, con una reducción notable de 2010 a 2011 (del 2,1% al 0,8%) que continúa en menor medida en 2012 (0,5%).

Para el sector gasista se produce un repunte de estos casos de 2010 (1,3%) a 2011 (2,3%), para luego reducirse a niveles similares al sector eléctrico (0,4%).

En todo caso, se debe recordar que aunque en general se produce una franca mejora en los resultados de 2011-2012, de los mismos se infiere que se produjeron más de 37.000 cambios en el sector eléctrico y 35.000 cambios en los sectores del gas natural<sup>16</sup>, en los que no existe registro alguno que acredite el consentimiento. Entre estos cambios pueden haberse producido potenciales cambios sin consentimiento<sup>17</sup>, por lo que se debe continuar el esfuerzo en la mejora de la acreditación del cambio y su correcta documentación.

---

<sup>16</sup> Extrapolación estadísticamente significativa con un 95% de confianza, y error del  $\pm 2,5\%$ .

<sup>17</sup> No siempre estos cambios sin consentimiento son detectados por los consumidores, por ejemplo casos de cambio de comercializador de último recurso a comercializador libre del mismo grupo empresarial.

