



Comisión
Nacional
de Energía

RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL INFORME DE SUPERVISIÓN DE LA CNE SOBRE LA VERIFICACIÓN DEL EFECTIVO CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR EN EL CAMBIO DE SUMINISTRADOR EN 2010

18 de julio de 2013



INFORME DE SUPERVISIÓN DE LA CNE SOBRE LA VERIFICACIÓN DEL EFECTIVO CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR EN EL CAMBIO DE SUMINISTRADOR EN 2010

1 RESUMEN

El Informe de Verificación del Efectivo Consentimiento del Consumidor en 2010, remitido por la Oficina de Cambios de Suministrador (en adelante, OCSUM) a la CNE el 25 de enero de 2012 y realizado en cumplimiento de la función q)¹ de OCSUM, puso de manifiesto, entre otros, la existencia de un porcentaje de casos de cambios de suministrador en que la empresa consultora encargada de realizar la verificación no consideró acreditado el consentimiento del consumidor.

En total se detectaron 154 CUPS (código universal de punto de suministro) en los que se determinó que no se había considerado acreditado el consentimiento efectivo del consumidor, lo cual suponía un porcentaje significativo sobre las muestras tomadas (un 6,56% en electricidad y un 3,51% en gas). Estos porcentajes extrapolados al total de la población de cambios realizados durante el año 2010, implicaban que prácticamente 160.000 cambios de suministro realizados en el conjunto de ambos sectores no podían acreditar el consentimiento del consumidor, pudiendo ser un número relevante de los mismos potenciales cambios sin consentimiento.

Cabe indicar la significativa relación entre la supervisión de las actividades de OCSUM (en este caso, la función de OCSUM de verificación del efectivo consentimiento al cambio de suministrador) y la supervisión del mercado minorista, y en particular del cambio de suministrador.

Así, 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 2011 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 UE²;
- 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

¹ La función q) viene establecida en el artículo 3 del Real Decreto 1011/2009, y tiene por objeto "Verificar, mediante el sistema o sistemas creados o desarrollados por la Oficina, que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de suministrador".

² En 2011, ocupaba el puesto 21º de 23 países analizadas en el sector del gas y el puesto 26º de 27 países analizados en el sector de electricidad. En 2012 España ha mejorado su posición en electricidad escalando un puesto y pasando a la posición 25º de 27 países, mientras que en gas ha mantenido la posición 21º de 23 países.



desarrollos regulatorios específicos en materia del procedimiento del cambio del suministrador;

- iii) una futura 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.

En consecuencia, en virtud de las funciones 22 (*“Velar por el cumplimiento de la normativa y procedimientos que se establezcan relacionados con los cambios de suministrador los procesos de cambio de suministrador”*), y 29 (*“Supervisar las medidas de protección de los consumidores de gas y electricidad, determinando los sujetos a cuya actuación sean imputables deficiencias en el suministro a los usuarios. Asimismo podrá realizar propuestas normativas en relación con los requisitos de calidad de servicio, suministro y medidas de protección a los consumidores al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y a las Administraciones de las Comunidades Autónomas”*) de la CNE se abrió un periodo de información previa el 12 de abril de 2012 en el que se solicitó información a las empresas comercializadoras en relación con dichos casos, con el objeto de aclarar las situaciones de posibles cambios de suministrador sin consentimiento efectivo del consumidor, y en su caso realizar las recomendaciones y/o actuaciones pertinentes.

En el presente informe se analiza la información remitida a la CNE por las empresas comercializadoras que presentaron cambios de suministro cuyo consentimiento no se consideró acreditado en el Informe de Verificación de OCSUM presentado en la CNE en enero de 2012.³

³ En relación con las funciones de la CNE en cuya virtud se realiza el presente informe, resulta necesario señalar que la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de Competencia, aun cuando deroga la Disposición adicional Undécima, Tercero 1 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, en la que se integran las citadas funciones vigésimo segunda y vigésimo novena, las incluye en su artículo 7. En cuanto al régimen transitorio para el ejercicio de las mismas por parte de la CNE, ha de estarse a lo establecido en las disposiciones adicionales primera y segunda, así como disposición transitoria tercera, de la mencionada Ley 3/2013, de 4 de junio.



2 CONCLUSIONES

Tras el análisis de la información requerida a las empresas comercializadoras en relación con los 154 CUPS (código universal de punto de suministro) en los que el informe de verificación de OCSUM no había considerado acreditado el consentimiento esta Comisión ha llegado a las siguientes conclusiones:

Primero. De los 154 CUPS analizados, puede considerarse acreditado el consentimiento de 57 (un 37% del total), mientras que tres puntos de suministro no eran procedentes para el estudio⁴. En el resto de casos o bien se considera que persisten dudas respecto a la acreditación o bien se considera que no se acreditó.

Segundo. Respecto de los 94 CUPS restantes que se consideró insuficientemente acreditado el consentimiento del titular. Dichos CUPS presentan la siguiente casuística:

A) Situaciones en las que persistieron las dudas en la acreditación debido a la falta de datos concretos:

- Contratos no firmados por titular, en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante (afectan al 28% de los CUPS no acreditados considerando la totalidad de ambos sectores). Estos casos se concentraron en el sector de electricidad, limitándose a la modalidad de contratación escrita.
- Casos en los que la documentación aportada daba lugar a dudas sobre la acreditación. Este supuesto incluye los casos en los que la documentación se ha considerado insuficiente para cumplir los requisitos establecidos por la falta de algún dato y, los casos en los que no era posible determinar si el firmante era el titular del CUPS (algo más del 8% de los CUPS no acreditados considerando la totalidad de ambos sectores).

B) Situaciones en los que el consentimiento no se acreditó debido a una importante falta de documentación:

- Casos en los que la documentación aportada resulta manifiestamente insuficiente. En este apartado se incluyen los casos en los que únicamente se aporta como registro documental las facturas del consumidor, y los casos en los que no hay documentación alguna o está tan deteriorada que es inservible (que agrupan casi el 44% de los CUPS no acreditados considerando la totalidad de ambos sectores). Estas situaciones no mostraron diferencias grandes por sector o modalidad de contratación.
- Casos originados por problemas en sus sistemas internos de gestión. Dicho apartado se refiere exclusivamente a los problemas de los sistemas de gestión interna experimentados por un agente y que se limitan al sector eléctrico (el 11% de los no acreditados considerando la totalidad de ambos sectores).

⁴ Se encontraron 3 CUPS que no eran pertinentes para el estudio, dos se correspondían a cambios a un comercializador de último recurso y uno era el cambio de un CUPS de Portugal.



- Casos de cambios realizados sin consentimiento. Dichos supuestos constituyen cerca del 8,5% del total de los cambios no acreditados considerando la totalidad de ambos sectores, siendo una única comercializadora responsable de estos casos y limitándose al sector eléctrico.

Tercero. La normativa vigente, tanto en el sector gasista (Real Decreto 1434/2002) como en el eléctrico (Orden ITC/1659/2009) requiere que el cambio de suministrador se realice con la conformidad expresa del cliente e indica que se entenderá que ésta existe si se acredita por cualquier medio contrastable que lo acredite. 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 (desde abril de 2011, es decir posterior al año objeto del estudio) en que se precisa el procedimiento a seguir para realizar la contratación y establecer la conformidad del consumidor.

Cuarto. Derivado del análisis de la información recibida, esta Comisión plantea las siguientes actuaciones:

- Dadas las lagunas regulatorias respecto a los requisitos en detalle para la acreditación del consentimiento se considera necesario que se desarrollen normativas⁵ al respecto que determinen explícitamente cuando 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 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 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 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.
- Adicionalmente el Consejo valorará de nuevo, en un futuro, la oportunidad de iniciar un procedimiento en relación con este expediente y las problemáticas encontradas, A y B.

Quinto. Por último cabe reiterar aquí alguna de las conclusiones del Informe de la CNE sobre el primer informe de OCSUM de verificación del efectivo consentimiento del consumidor en 2010 sobre la necesidad de revisar la metodología de construcción

⁵ Teniendo en consideración y en consonancia con lo que establece la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, actualmente en proceso de revisión.



Comisión
Nacional
de Energía

de la muestra, en particular: dado que la proporción de cambios con consentimiento acreditado del consumidor se ha revelado superior al 90%, y que se están realizando estudios en línea con este valor, como ya recomendó esta comisión, lo que reduce notablemente el tamaño muestral requerido, 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.