



INFORME DE SUPERVISIÓN DEL EFECTIVO CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR AL CAMBIO DE COMERCIALIZADOR

6 de marzo de 2018

Expte. IS/DE/013/16

Índice

1.	OBJETO	4
2.	IMPORTANCIA DEL PROCESO DE CAMBIO DE COMERCIALIZADOR.....	5
3.	REGULACIÓN VIGENTE	7
4.	PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DEL CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR.....	12
4.1.	Procedimiento.....	12
4.2.	Criterios para el establecimiento de las muestras	16
4.3.	Criterios para la verificación del efectivo consentimiento	17
4.4.	Novedades respecto a estudios de verificación internos anteriores 20	
5.	RESULTADOS DEL ESTUDIO	21
5.1.	Determinación de los Bloques	21
5.2.	Resultados del análisis por sectores (Fase 1)	22
5.3.	Resultados de la supervisión de cambios no informados (Fase Adicional).....	25
5.4.	Resultados del análisis por empresas (Fase 2).....	27
5.4.1.	Selección de comercializadores para la Fase 2	27
5.4.2.	Resultados para la Fase 2.....	28
5.5.	Resultados globales por comercializadores	30
5.5.1.	Resumen de resultados absolutos para todas las Fases por comercializador	30
5.5.2.	Resumen de los resultados estadísticamente significativos por comercializador: Fase 2. Extrapolación de resultados por comercializadores.....	34
5.6.	Resultados supervisión derivados de cambios con pérdida del Bono Social	35
6.	OTRAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DEL EFECTIVO CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR	37
7.	CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE ACTUACIÓN	38

INFORME DE SUPERVISIÓN DEL EFECTIVO CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR AL CAMBIO DE COMERCIALIZADOR

Expediente nº: IS/DE/013/16

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo.

En Madrid, a 6 de marzo de 2018

La Sala de Supervisión Regulatoria, en su reunión de 6 de marzo de 2018, ha aprobado el presente informe de supervisión del efectivo consentimiento del consumidor a los cambios de comercializador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia¹, en la Disposición transitoria tercera de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico² y en el artículo 3.q del Real Decreto 1011/2009, de 19 de junio, por el que se regula la Oficina de Cambios de Suministrador³.

¹ "Velar por el cumplimiento de la normativa y procedimientos que se establezcan relacionados con los cambios de suministrador".

² "Oficina de cambios de comercializador (en adelante OCSUM).

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

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

³ "Verificar, mediante el sistema o sistemas creados o desarrollados por la Oficina, que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de suministrador".

1. OBJETO

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

Adicionalmente desde el 1 de julio de 2014, y de conformidad con lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera de la Ley 24/2013 de 26 de diciembre del Sector Eléctrico, la CNMC asume las funciones de la Oficina de Cambios de Suministrador (en adelante OCSUM). Entre estas funciones, desarrolladas en el Real Decreto 1011/2009 de 19 de junio, se encuentra la de verificar que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de comercializador en los sectores de electricidad y del gas natural.

El objeto de este estudio es pues verificar durante un periodo de estudio concreto que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de comercializador en los sectores eléctrico y de gas.

Anualmente, en ambos sectores, se realizan en España más de cuatro millones de cambios de comercializador. Por tanto, la mencionada verificación no es posible realizarla punto a punto de suministro, sino mediante procedimientos estadísticos, y es por ello, por lo que el referido artículo 3.q del RD 1011/2009 señala expresamente que esta función se ha de realizar *“mediante el sistema o sistemas creados o desarrollados por la Oficina [OCSUM, ahora la CNMC]”*.

Así, en un periodo de estudio concreto de al menos un año, se han de contabilizar todos los puntos que han cambiado de comercializador, para seleccionar una serie de muestras estadísticas por comercializador.

La CNMC ha seleccionado un periodo de estudio anual que abarca desde julio 2015 a junio 2016, en el que se realizaron 3,2 millones de cambios de comercializador en el sector eléctrico y 0,9 millones de cambios declarados en el sector del gas natural. A continuación, se solicitó a cada comercializador los puntos de suministro que se han activado a su favor durante dicho periodo, para contrastar esta información con los registros aportados por los distribuidores.

Una vez seleccionadas varias muestras estadísticas de puntos de suministro que habían cambiado de comercializador durante el periodo de análisis, se solicita a los comercializadores entrantes correspondientes los documentos/ soportes que acrediten el consentimiento al cambio por parte del consumidor.

En este informe se describe el procedimiento de selección de muestras y de análisis de los documentos/soportes aportados que acreditan el consentimiento del consumidor.

Finalmente, se valoran los resultados estadísticos obtenidos por sectores y por empresa comercializadora. Adicionalmente, se enuncian las actuaciones correspondientes derivadas de la supervisión así como las posibles mejoras metodológicas para los ejercicios siguientes.

Sin perjuicio de lo anterior, la CNMC recibe denuncias efectuadas por los consumidores eléctricos y gasistas que remite a los órganos de consumo de las Comunidades Autónomas, o en su caso, tramita en el ámbito de sus competencias, en particular las referidas a la falta de consentimiento en los cambios de comercializador. En este último tipo de denuncias, que presentan los consumidores directamente, o bien a través de las asociaciones de consumidores, de las oficinas municipales de consumo o de las propias Comunidades Autónomas (se reciben anualmente entre 100 – 150 denuncias), este Organismo tramita expedientes informativos y en su caso, incoa expedientes sancionadores, conforme al procedimiento administrativo vigente.

2. IMPORTANCIA DEL PROCESO DE CAMBIO DE COMERCIALIZADOR

Se debe señalar en primer lugar la importancia que tiene que el proceso de cambio de comercializador funcione adecuadamente dentro de 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 en nuestro país, esto es:

- Los datos del *Consumer Market Scoreboard* que publica la Comisión Europea, muestran el descontento y la baja confianza que los consumidores de gas y electricidad españoles tienen en sus comercializadores. A modo de ejemplo, en el último informe publicado, en junio de 2016, de los 29 mercados de servicios analizados en España, el suministro eléctrico pasa a ser el servicio peor valorado, mientras el gas se encuentra ligeramente peor valorado que la media de los servicios analizados. A nivel europeo el mercado eléctrico en España se mantiene como el segundo peor valorado, sólo por delante de Bulgaria. Por otro lado, el mercado del gas natural pasa de ser el tercero peor valorado a ocupar la última posición en el ranking de países analizados.
- Los datos del *Panel de Hogares* de la CNMC, señalan que el tercer motivo de reclamación más común por parte de los consumidores encuestados, está relacionado con los problemas en el cambio de comercializador, constituyendo para el período 2015-2017 entre el 9-12% y el 12-15%⁴ de las causas de reclamación en los sectores de electricidad y gas respectivamente.

⁴ Para el año 2015 se registraron unas 50.000 reclamaciones según el Informe de Supervisión sobre reclamaciones planteadas por los consumidores de energía eléctrica y gas natural de la CNMC.

- Adicionalmente, de acuerdo con el *Panel de Hogares* de la CNMC, el número de consumidores que informa haber cambiado de comercializador en los últimos 12 meses es del 8,2% en el sector eléctrico y del 9,5% en el sector gasista. Sin embargo, de acuerdo con los datos de los que dispone esta Comisión, estos porcentajes se sitúan en 11,08% y 12,54% en el sector eléctrico y gasista en 2016⁵. La diferencia⁶ entre ambas cifras podría deberse a que los consumidores no recuerden haber cambiado de comercializador en los últimos meses, pero también podrían haberse producido cambios de comercializador de los que no ha sido consciente el consumidor.
- Conforme a las leyes sectoriales actualmente vigentes, nos encontramos en una transición a un modelo de mercados minoristas energéticos plenamente liberalizados, lo que exige la implementación simultánea de medidas coherentes de supervisión efectiva, para garantizar el funcionamiento eficiente de los mecanismos de contratación y de cambio de comercializador, así como la participación activa de los consumidores.
- Adicionalmente, el Tercer Paquete Legislativo sobre Energía asignó a las autoridades regulatorias nacionales sustanciales exigencias en la protección de los consumidores, y tanto el Consejo de Reguladores Europeos de Energía (CEER) como la Comisión Europea⁷ han manifestado su voluntad de que los consumidores sean el centro de la orientación de la política energética.
- Asimismo, en el Cuarto Paquete sobre Energía y Cambio Climático⁸, los consumidores pasan a ser agentes activos y centrales en los mercados de futuro. Todos los consumidores de la UE dispondrán de una mayor oferta de suministro, podrán acceder a unas herramientas de comparación de precios de la energía fiables y tendrán la posibilidad de producir y vender su propia electricidad. Gracias al aumento de la transparencia y de las facultades que les otorga la nueva regulación, la sociedad civil tendrá más oportunidades de participar activamente en el sistema energético y de responder a las señales de precios. El paquete incluye asimismo una serie de medidas destinadas a proteger a los consumidores más vulnerables. Por todo ello, es importante nuevamente proteger al consumidor para que no se suplante su voluntad a la hora de cambiar de comercializador.

⁵ Fuente: Informe de supervisión de los cambios de comercializador – segundo trimestre 2017, de 16 de noviembre 2017. Página 16.

⁶ Estas diferencias podrían darse por razones estadísticas, al tratarse los datos del Panel de Hogares de una muestra sobre la población total. Sin embargo, teniendo en consideración las especificaciones de la metodología del Panel de Hogares, con un error asociado a la muestra del 1,4% y un nivel de confianza especificado del 95%, la probabilidad de que esta diferencia sea únicamente por causas estadísticas es muy baja.

⁷ EC Summer Package 2015, Documento Draft_ EC Retail: «*New Retail Energy Markets - Delivering a New Deal for Energy Consumers in Europe*»

⁸ EC Winter Package 2016, «*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market in electricity*».

Por todo lo anterior se ha de concluir que es necesaria una mejora y desarrollo continuo de los procedimientos de cambio de comercializador a fin de que estos cambios se realicen de modo efectivo, rápido y eficiente. Dentro del proceso de cambio, es a su vez esencial salvaguardar en todo momento el derecho del consumidor a elegir libremente su comercializador, protegiéndole de posibles métodos de venta abusiva y de las posibles prácticas fraudulentas de contratación. Esta salvaguarda es aún más relevante dada la existencia de un gran número de consumidores en ambos sectores que ya sea por encontrarse en el umbral de la pobreza energética, por su edad, por su capacitación o por una combinación de estos factores, son más vulnerables a estas prácticas, pudiendo incluso llegar al extremo de no detectar el haber sido víctima de las mismas. Esta vulnerabilidad se pone aún más de relevancia en el último Panel de Hogares lanzado por la CNMC para el 2º semestre de 2017, en el que un 70% de los hogares encuestados para electricidad y un 75% para gas desconocen si están siendo suministrados por un Comercializador de Referencia/Último Recurso o un Comercializador libre.

3. REGULACIÓN VIGENTE

El artículo 3 del Real Decreto 1011/2009, de 19 de junio, por el que se regula la Oficina de Cambios de Suministrador, determina las funciones a realizar por la citada Oficina. Se destaca la siguiente:

Función q), la OCSUM debía “verificar, mediante el sistema o sistemas creados o desarrollados por la Oficina (hoy CNMC), que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de suministrador”.

Por otra parte, en la Orden ITC 1659/2009, de 22 de junio, por la que se establece el mecanismo de traspaso de clientes del mercado a tarifa al suministro de último recurso de energía eléctrica, y el procedimiento de cálculo y estructura de las tarifas de último recurso de energía eléctrica determina:

“Disposición adicional primera. Conformidad del cliente al cambio de suministrador.

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.

La Oficina de Cambios de Suministrador podrá exigir al comercializador toda la documentación que precise para verificar la adecuada aplicación del proceso y su autenticidad.”

En igual sentido, la Orden ITC 2309 / 2007, de 30 de julio, por la que se establece el mecanismo de traspaso de clientes del mercado a tarifa al suministro de último recurso de gas natural, establece lo siguiente:

“Disposición adicional primera. Conformidad del cliente al cambio de suministrador.

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, a los efectos de lo previsto en el artículo 44.2.d) del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural.

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. La Oficina de Cambios de Suministrador podrá exigir al comercializador toda la documentación que precise para asegurar la adecuada aplicación del proceso.”

Más concretamente, en el sector de gas natural en el artículo 44 del Real Decreto 1434/2002 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 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."*

Así pues, la normativa vigente, tanto en el sector gasista como en el eléctrico, requiere que el cambio de comercializador 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 su voluntad. 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) en que se precisa el procedimiento a seguir para realizar la contratación y establecer la conformidad del consumidor.

Igualmente, se ha de tener presente la aplicación, en lo referente a la cesión de datos de carácter personal, el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

Finalmente cabe citar los artículos 1.261 y 1.262 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 comercializador, 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 de contratación telefónica que sean iniciados por el comercializador deberá 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”.

4. PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DEL CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR

4.1. Procedimiento

Durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2016 se realizaron 3.160.246 de cambios de comercializador declarados por los comercializadores en el sector eléctrico y 931.123 cambios declarados en el sector del gas natural.

Como se ha señalado anteriormente, la mencionada verificación del consentimiento durante un periodo anual no es posible realizarla punto a punto de suministro, sino mediante procedimientos estadísticos.

Para el desarrollo del procedimiento de verificación, y con base en la experiencia adquirida en informes internos anteriores, se prioriza el análisis individual del comportamiento de las empresas comercializadoras en cada sector. Asimismo, se incluye un enfoque más específico dirigido a muestreos que tienen una mayor probabilidad de incumplimiento, tomándose muestras sobre aquellos cambios no informados por el comercializador. Para completar el análisis se realiza un estudio que trate de reproducir de modo aproximado la dinámica de cada sector, electricidad y gas natural.

El procedimiento se puede resumir de la siguiente forma: en el periodo de estudio se contabilizan todos los puntos de suministro informados por los comercializadores en los que se produjo un cambio de comercializador, para seleccionar en una **Fase 1**, una muestra estadística representativa de cada sector (electricidad o gas). Seguidamente se solicita a los comercializadores correspondientes los documentos/soportes que acrediten el consentimiento al cambio por parte del consumidor.

Asimismo, se contrasta la información de los puntos de suministro que han cambiado en el periodo y que está proporcionada por los comercializadores, con la información registrada por los distribuidores, donde generalmente se informa un mayor número de puntos de suministro que han cambiado de comercializador. Así, en una **Fase Adicional** se seleccionan aleatoriamente puntos informados por los distribuidores que no son reportados por los comercializadores, y se solicita nuevamente a éstos los documentos/soportes que acrediten el consentimiento al cambio por parte del consumidor. El método de selección aleatorio utilizado es el muestreo aleatorio simple sin reposición.

Finalmente, se agrupan los comercializadores de cada sector, en tres tramos de tamaño según el número de cambios habidos durante el año de estudio, y se seleccionan dos o tres comercializadores en cada uno de los tramos, para realizar, en una **Fase 2** estudios adicionales individuales por comercializador. El criterio utilizado en el tramo de mayor número de puntos, es seleccionar las dos empresas con mayor número de faltas de acreditación del consentimiento en las

anteriores Fase 1 y Adicional, mientras que en los tramos inferiores, el criterio es seleccionar aleatoriamente a tres empresas en cada tramo.

Una vez que la CNMC cuenta con los documentos/soportes correspondientes a cada punto de suministro, se realiza un análisis de los mismos para conocer si acreditan el consentimiento del consumidor al cambio. En conjunto, este ejercicio se realiza para aproximadamente un total de 3.400 puntos de suministro.

En definitiva, dados los excesivos requerimientos muestrales que supondría realizar un análisis individual para la totalidad de comercializadores de ambos sectores, se acota dicho análisis a un mínimo de ocho comercializadores por sector.

A continuación, se detalla específicamente las diferentes fases del procedimiento, incluyendo las muestras de puntos de suministro tomados en cada una de ellas:

- **Fase 1, análisis general del sector y selección de los comercializadores a estudiar de forma individual.** Se parte de todas las activaciones de cambio de comercializador que han tenido lugar en un determinado sector, en el periodo de estudio. A continuación, se separan tres bloques de comercializadores:
 - a) **El Bloque A**, de aquellos que tienen un mayor número de cambios (en orden decreciente), hasta que en conjunto se abarque al menos el 90% de los cambios de comercializador activados en el periodo.
 - b) **El Bloque B**, de los comercializadores con un número intermedio de cambios (en orden decreciente), hasta alcanzar al menos el mismo número de comercializadores del bloque anterior y que representen como mínimo el 50% del número de cambios no incluidos en el primer bloque⁹.
 - c) **El Bloque C**, del resto de comercializadores.

Se obtiene para cada sector, una muestra estadística global de los cambios de comercializador activados en el periodo, tomado como universo todos los puntos de suministro activados en éste. Con el objeto de minimizar el error estadístico asociado y, ser lo más representativo posible de la dinámica de los sectores, se efectúa un muestreo estratificado por Bloques de empresas. Se toman muestras proporcionales al volumen de cambios en el período para todas los agentes del Bloque A, y se seleccionan aleatoriamente muestras¹⁰ de agentes de los Bloques B y C de modo que se cubra al menos el 95% del

⁹ Si en un sector y año, se establecieron N empresas de mayor volumen de activaciones en el Bloque A, se tomarán para el Bloque B al menos las N siguientes categorizadas en volumen de activaciones, siempre que su volumen agregado de cambios sea al menos la mitad de los no incluidos en el bloque anterior. En caso de no cumplirse esta última condición se aumentaría el número de empresas en el Bloque B hasta cumplirse.

¹⁰ Los tamaños muestrales se ajustaron de modo que el error asociado global al sector fuera mínimo.

sector analizado. En conjunto, con los criterios que se recogen a continuación, se seleccionan 700 puntos de suministro (350 en cada sector).

- **Fase Adicional, muestreo sobre los puntos de suministro no informados por los comercializadores.** Esta fase se realiza en paralelo a la Fase 1, y consiste en determinar una relación de:
 - Puntos de suministro informados por las distribuidoras pero omitidos por las comercializadoras¹¹; es decir puntos no declarados por el comercializador.
 - Puntos de suministro informados por las comercializadoras en menor número de veces que las distribuidoras (es decir, por ejemplo un punto reportado por un distribuidor con dos cambios activados en el período de estudio, mientras que el comercializador comunica un solo cambio); es decir, puntos en los que existen discrepancias entre el distribuidor y el comercializador.
 - Puntos de suministro que tras el cambio pierde el Bono Social y además se encontraba en alguna de las situaciones previas descritas.

En conjunto, con los criterios que se recogen a continuación, se seleccionan aproximadamente 400 puntos de suministro (200 en cada sector).

- **Fase 2, análisis de las muestras de las comercializadoras seleccionadas.**

Para determinar qué agentes pasaban a ser estudiados individualmente en la Fase 2, se seleccionan para el Bloque A de cada sector, a los dos comercializadores que muestran un mayor número de incumplimientos en el conjunto de la muestra estadística global de la Fase 1 y la Fase Adicional. En todos los casos, a igualdad de incumplimientos, se seleccionan a aquellos comercializadores que representan un mayor impacto en el sector (comercializador con mayor cuota de cambios en el sector, en cada año). Con los criterios que se recogen a continuación, lo anterior supone aproximadamente 1.400 puntos de suministro (700 en cada sector).

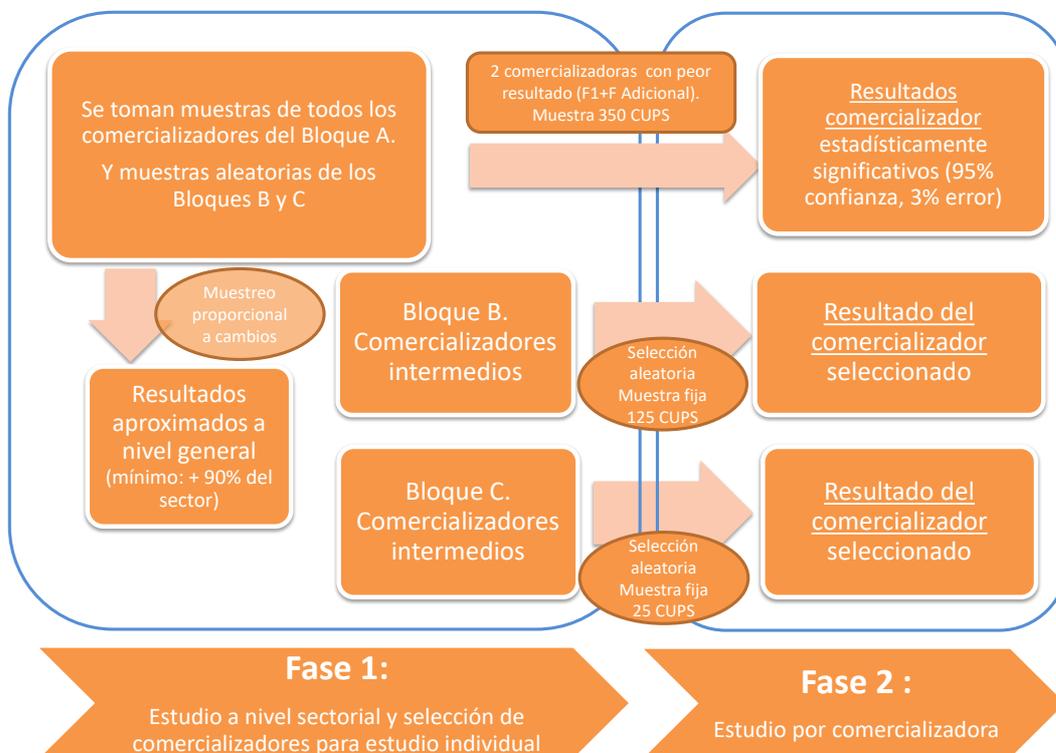
Por otro lado, para los Bloques B y C de cada sector se seleccionan aleatoriamente a tres empresas comercializadoras. Asimismo, con los criterios que se recogen a continuación, esto supone 900 puntos de suministro (450 en cada sector).

De todo lo anterior, resulta un total de ocho empresas por sector.

A continuación se incluyen gráficos que resumen el proceso seguido:

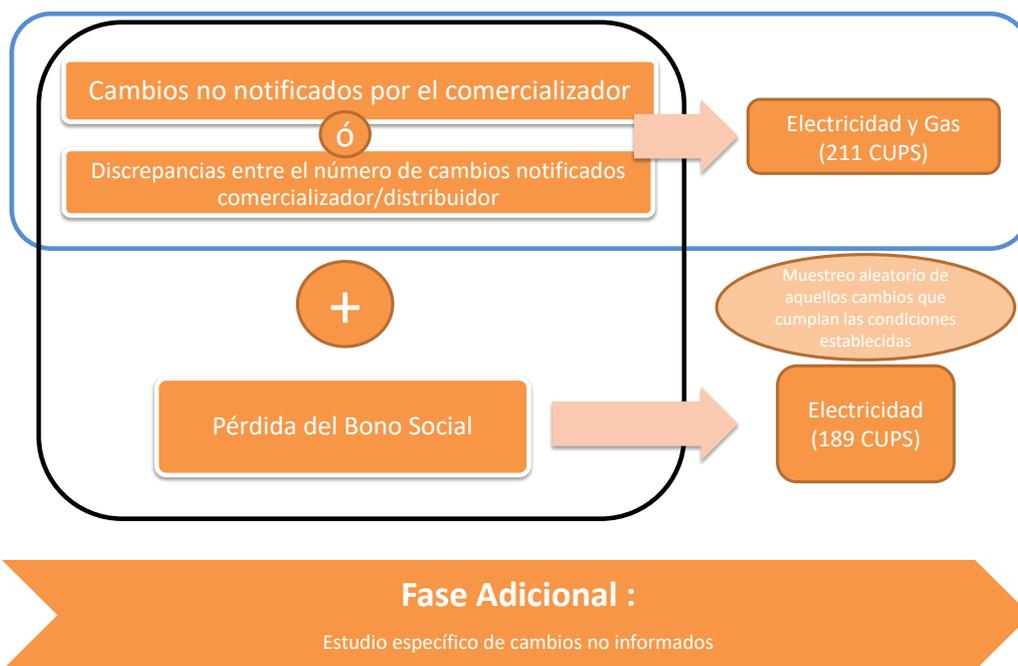
¹¹ Puesto que las comercializadoras tendrían incentivos a no notificar aquellos puntos de los que no dispusieran del consentimiento del consumidor.

Gráfico 1 Esquema del procedimiento de acreditación. Fases 1 y 2



Fuente: elaboración propia

Gráfico 2 Esquema del procedimiento de acreditación. Fase Adicional



Fuente: elaboración propia

Con posterioridad a la selección de muestras, se solicita a las empresas comercializadoras correspondientes los medios y soportes asociados a estas muestras que acrediten el consentimiento del consumidor. Seguidamente se analizan los medios y soportes aportados en cada punto de suministro para verificar el consentimiento del consumidor al cambio. En conjunto, se realiza este ejercicio para un total aproximado de 3.400 puntos de suministro.

Cabe señalar que la totalidad de fases recogidas en el procedimiento junto con los plazos necesarios para la respuesta a los diferentes requerimientos a los agentes (y las ampliaciones de plazo solicitadas y concedidas), así como las alegaciones pertinentes conllevan un período de varios meses de tramitación. Aunque el proceso comenzó en julio de 2016 con la solicitud a los comercializadores de los listados de cambios activados, debido a la “*Orden HAP/1169/2016, de 14 de julio, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2016 relativas al presupuesto de gastos y operaciones no presupuestarias*” el procedimiento no se pudo continuar hasta febrero de 2017, con el primer requerimiento de información para acreditar las muestras de las Fases 1 y Adicional. Los resultados definitivos del estudio para la Fase 2 realizado por la consultora, fueron entregados el 10 de noviembre de 2017.

4.2. Criterios para el establecimiento de las muestras

Las muestras a elegir en los sectores en la Fase 1 y en las empresas del Bloque A de la Fase 2 de cada sector, se establecieron con las siguientes características:

Se supusieron Distribuciones Normales cuyos tamaños de la muestra representativa se determinan través de la siguiente fórmula, que es la más extendida en investigaciones y estudios de mercado:

$$n = \frac{k^2 * p * q * N}{(e^2 * (N-1)) + k^2 * p * q}$$

Donde:

N: es el tamaño de la población, en este caso el número total de solicitudes de cambios de comercializador activadas.

k: es una constante que depende del nivel de confianza. En este caso, para que el nivel de confianza sea del 95%, la constante tiene valor de 1,96.

e: es el error muestral, la diferencia que puede haber entre el resultado que obtenemos preguntando a una muestra de la población respecto de la que obtendríamos si preguntáramos al total de ella. Se planteó en las muestras del Bloque A de la Fase 2 un error máximo asumible del 3%. En los estudios de sectoriales de la Fase 1, al limitarse el número de puntos de la muestra a 350, el error resultante era inferior a 4,5%.

p: es la proporción de individuos de la población que poseen la característica a estudiar. En este caso, serían por ejemplo las solicitudes de cambio de comercializador con consentimiento del consumidor. Tomando como referencia los resultados de ejercicios anteriores, se consideró que esta proporción debía ser de al menos un 90% en las muestras del Bloque A de la Fase 2, y del 95% en la Fase 1.

q: es la proporción de individuos de la población que no poseen esa característica, es decir $1-p$. Para la Fase 1 del presente procedimiento se consideró $q=0,05$. Para la Fase 2 del procedimiento se consideró $q=0,1$, dado que se asume la posibilidad de un mayor incumplimiento por parte de los agentes seleccionados.

n: es el tamaño de la muestra.

El método de selección de los puntos de suministro de la muestra es el muestreo aleatorio simple sin reposición.

En la Fase 1, el tamaño de las muestras es de 350 puntos de suministro por sector, a partir de las empresas de los Bloques A, B y C. En la Fase 2, los tamaños de las muestras estadísticas resultantes son de aproximadamente 350, 125, y 25 puntos de suministro dependiendo de si la empresa pertenecía a los Bloques A, B y C, respectivamente. Esto quiere decir que se toman muestras estadísticas para cada empresa, con un tamaño tal que permite cumplir con unos requisitos mínimos de certeza de que la estimación es correcta.

4.3. Criterios para la verificación del efectivo consentimiento

Para cada uno de los puntos de suministro seleccionados en cada muestra estadística, se procede de la forma siguiente:

En primer lugar se comprueba que el CUPS¹² que acompaña a la documentación/soporte duradero remitido por un comercializador coincide con la del punto de suministro solicitado por la CNMC, ya sea porque el CUPS figure expresamente en la autorización por escrito, en la grabación telefónica o en registro electrónico, o porque el comercializador acreditara (por cualquier medio verificable) que ese CUPS correspondía a la dirección de suministro objeto de contratación, en cuyo caso, se hace constar como comentario a la verificación de que se trate.

Seguidamente se comprueba igualmente que en la documentación/soporte duradero el consumidor muestra su voluntad de contratar con el comercializador. Específicamente se procede:

- En caso de otorgamiento de consentimiento mediante documento escrito, se verifica que dicho documento está firmado, y que en el mismo se identifica a la persona que firma y su relación/vinculación con el CUPS de la muestra.
- En caso de otorgamiento del consentimiento mediante grabación telefónica se verifica que la respuesta del consumidor a la propuesta de cambio de comercializador es positiva. Asimismo, los comercializadores deben aportar adicionalmente la aceptación de la oferta mediante firma del consumidor o mediante el envío de acuerdo de éste por escrito, que, entre otros medios, puede llevarse a cabo mediante papel, correo electrónico, fax o sms¹³. En el caso de confirmación por escrito o fax, la verificación de la confirmación de oferta sigue los mismos criterios que en el punto anterior. En el de caso confirmación por correo electrónico o sms se comprueba que la dirección de correo o el teléfono asociado al sms pertenecen al consumidor o usuario con justo título.
- 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 *website* del comercializador.
- En caso de otorgamiento del consentimiento mediante firma digital avanzada, se verifica que se adjunta el correspondiente certificado digital.

En caso de no poder relacionar mediante la documentación enviada la correspondencia entre el CUPS y el titular del punto de suministro que aparece en dicha documentación, se requiere al comercializador que facilite copia de

¹² CUPS : Código Unificado del Punto de Suministro

¹³ Según lo dispuesto en el artículo 98.6 y 98.7 Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

cualquier documentación complementaria que permita establecer de manera inequívoca la vinculación de la persona identificada en la documentación con el CUPS de referencia.

En el sector eléctrico, y en tanto no se establezca normativamente el contenido mínimo de las 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 proporciona la fecha de creación del fichero por algún método que sea contrastable.

En este ejercicio de verificación, cuando no se cumple parcial o totalmente lo descrito en los párrafos anteriores, surgen los dos tipos de resultados siguientes:

- **Cambios con dudas en la acreditación:** Aquellos puntos de suministro con alguna carencia en la información/documentación presentada, de forma 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 autorizada para el cambio por el titular, o que posea el justo título) con el CUPS informado correspondiente. Este tipo de carencias generalmente se producen por: falta de firma del documento contractual, falta de fechas que vinculen 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 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.

- **Cambios cuyo consentimiento no se acredita:** Aquellos casos en los que los comercializadores no presentan documentación acreditativa alguna, o bien la misma está tan deteriorada de forma que es completamente inservible.

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.

De esta forma, puede componerse el cuadro siguiente en el que se refleja toda la casuística encontrada:

Cuadro 1. Clasificación de diferentes casuísticas y explicación de las mismas

Dudas/No acreditado	Casuística	Explicación
Dudas	Contrato sin firmar	Contrato escrito sin firma alguna.
	Contratos en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante	Contratos no firmados por titular del punto de suministro, en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante
	Documentación insuficiente	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, falta la confirmación de la oferta en una contratación telefónica o esta es dudosa
	Fecha activación supera los 6 meses desde la firma del contrato	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.
	Fecha contrato posterior a la activación	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.
	No es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS	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.
	Sin fecha contrato/grabación	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	Cambios sin consentimiento	Cambios sin consentimiento confirmados por el comercializador o el Consultor
	Consentimiento no registrado por problemas de sistemas internos de gestión	Consentimiento no registrado por problemas de sistemas internos de gestión del comercializador.
	No se recibe documentación acreditativa del consentimiento expreso	Situaciones en las que no se aportó documentación acreditativa alguna (por ejemplo únicamente facturas o sencillamente ninguna documentación).

Fuente: elaboración propia y estudio consultora.

4.4. Novedades respecto a estudios de verificación internos anteriores

En este estudio se incrementa notablemente la muestra estadística que pasó de 1.400 CUPS a 3.400 CUPS, lo que ha permitido mejorar la bondad estadística del análisis sectorial, así como aumentar el número de empresas analizadas individualmente. En este punto, se pasó de 1 empresa para cada Bloque y para cada sector, es decir un total de 6 agentes, a 2 empresas del Bloque A, 3 del Bloque B, y 3 del Bloque C, lo que supone un total 16 agentes.

Asimismo se ha introducido una nueva Fase de estudio (Fase Adicional) cuyo propósito está enfocado a detectar correlaciones entre cambios que no son correctamente informados a la CNMC por parte de los comercializadores, lo podría ser fuente de posibles cambios sin consentimiento.

5. RESULTADOS DEL ESTUDIO

En este apartado se expone el resultado del estudio de verificación del consentimiento del consumidor al cambio de comercializador durante el período 1 de julio 2015 al 30 de junio 2016.

5.1. Determinación de los Bloques

Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, los bloques quedaron configurados de la siguiente manera:

Sector eléctrico:

- **El Bloque A.-** Aquellas empresas comercializadoras que en su conjunto representan más del 90% de la cuota del total de activaciones: resultan 6 comercializadores que suponen el 90,6%.
- **El Bloque B.-** Es necesario tomar las 8 siguientes empresas de modo que se alcance en su conjunto un 5,1% de activaciones, lo que supera el 50% de activaciones restantes hasta el total, una vez exceptuadas las del Bloque A.
- **El Bloque C.-** queda configurado con el resto de empresas comercializadoras.

Cuadro 2. Reparto de los Bloques en el sector eléctrico

Orden	Comercializador	Nº de cambios periodo	% Cuota	% Cuota acumulada	Bloque
1	IBERDROLA CLIENTES	1.107.373	35,04%	35,0%	A
2	ENDESA ENERGIA	901.399	28,52%	63,6%	A
3	GAS NATURAL SERVICIOS	537.804	17,02%	80,6%	A
4	EDP ENERGIA	154.363	4,88%	85,5%	A
5	VIESGO ENERGIA	108.924	3,45%	88,9%	A
6	FENIE ENERGIA	53.733	1,70%	90,6%	A
7	AUDAX ENERGIA	31.558	1,00%	91,6%	B
8	FACTOR ENERGIA	27.789	0,88%	92,5%	B
9	EDP COMERCIALIZADORA	24.710	0,78%	93,3%	B
10	ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES	22.480	0,71%	94,0%	B
11	CLIDOM ENERGY	18.845	0,60%	94,6%	B
12	SOM ENERGIA	12.151	0,38%	95,0%	B
13	WATIUM	11.821	0,37%	95,3%	B
14	ENERGYA VM	10.769	0,34%	95,7%	B
15-223	Resto	136.527	4,3%	100,0%	C
224	TOTAL	3.160.246		100,0%	

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

Sector gasista:

- **El Bloque A.-** Las 4 primeras empresas por volumen superan el porcentaje del 90% (94,2%).
- **El Bloque B.-** Las 4 siguientes empresas forman el Bloque B de volumen intermedio de activaciones, ya que representan en su conjunto un 4,5% de activaciones, lo que supera el 50% de activaciones restantes, una vez deducidas las del Bloque A.
- **El Bloque C.-** Queda configurado con las restantes empresas comercializadoras.

Cuadro 3. Reparto de los Bloques en el sector del gas natural

Orden	Comercializador	Nº de cambios periodo	% Cuota	% Cuota acumulada	Bloque
1	ENDESA ENERGIA	270.617	29,06%	29,1%	A
2	IBERDROLA CLIENTES	266.389	28,61%	57,7%	A
3	GAS NATURAL SERVICIOS	246.822	26,51%	84,2%	A
4	EDP COMERCIALIZADORA	93.557	10,05%	94,2%	A
5	VIESGO ENERGIA	22.879	2,46%	96,7%	B
6	AUDAX ENERGIA	9.592	1,03%	97,7%	B
7	FENIE ENERGIA	3.579	0,38%	98,1%	B
8	ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES	5.491	0,59%	98,7%	B
9-40	Resto	12.197	1,3%	100,0%	C
40	TOTAL	931.123		100,0%	

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

5.2. Resultados del análisis por sectores (Fase 1)

Debido al altísimo coste que supondría tomar muestras de la totalidad de agentes del sector, se elaboró una muestra estadística estratificada por Bloques de empresas de 350 CUPS sobre las empresas comercializadoras para cada sector. Éstas se construyeron de tal modo¹⁴ que los agentes seleccionados comprendían el 96,56% de cambios en el sector eléctrico y el 99,17% en el sector gasista. Los resultados obtenidos de este modo son una representación cercana a la dinámica y funcionamiento de estos sectores, tanto a nivel del número de cambios acreditados en el sector como por el tipo de casos en los que persisten dudas en la acreditación formal del consentimiento.

¹⁴ La totalidad de las empresas del Bloque A, y aleatoriamente empresas de los Bloques B y C. Se tomó el mismo número de empresas en el Bloque B que las tomadas en el Bloque A para cada sector, y se seleccionaron agentes del Bloque C hasta agotar los CUPS disponibles para el muestreo.

Sector eléctrico.

Cuadro 4. Resultado del muestreo en la Fase 1, para el sector eléctrico

		Nivel de Confianza		95%
		Proporción mínima de cambios con consentimiento		90%
BLOQUES	COMERCIALIZADORES SELECCIONADOS DEL SECTOR ELECTRICO	Total Cambios realizados	Muestra realizada	Error asociado a la submuestra
A	IBERDROLA CLIENTES	1.107.373	125	1,8%
A	ENDESA ENERGIA	901.399	94	2,0%
A	GAS NATURAL SERVICIOS	537.804	59	2,6%
A	VIESGO ENERGIA	108.924	19	4,5%
A	EDP ENERGIA	154.363	13	5,4%
A	FENIE ENERGIA	53.733	9	6,5%
SUBMUESTRA BLOQUE A		2.863.596	319	1,1%
B	EDP COMERCIALIZADORA	24.710	5	8,8%
B	FACTOR ENERGIA	27.789	4	9,8%
B	AUDAX ENERGIA	31.558	4	9,8%
B	ALDRO ENERGIA	22.480	1	19,6%
B	CLIDOM ENERGY	18.845	1	19,6%
B	SOM ENERGIA	12.151	1	19,6%
SUBMUESTRA BLOQUE B		137.533	16	4,9%
C	NEXUS ENERGIA	6.918	3	11,3%
C	CIDE HC ENERGIA	9.080	3	11,3%
C	UNION ELECTRO INDUSTRIAL	1.385	1	19,6%
C	GAS NATURAL COMERCIALIZADORA	9.382	1	19,6%
C	ACCIONA GREEN ENERGY	1.028	1	19,6%
C	COMPAÑÍA ESCANDINAVA DE ELECTRICID	3.207	1	19,6%
C	UNIELECTRICA ENERGIA	7.631	1	19,6%
C	ADS ENERGY	4.755	1	19,6%
C	AVANZALIA	1.897	1	19,6%
C	NOBE SOLUCIONES	1.410	1	19,6%
C	ADOS ENERGIA	3.713	1	19,6%
SUBMUESTRA BLOQUE C		50.406	15	5,1%
GLOBAL		3.160.246	350	3,69%

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

Sector gasista.

Cuadro 5. Resultado del muestreo en la Fase 1, para el sector del gas natural

		Nivel de Confianza		95%
		Proporción mínima de cambios con consentimiento		90%
BLOQUES	COMERCIALIZADORES SELECCIONADOS DEL SECTOR GAS NATURAL	Total Cambios realizados	Muestra realizada	Error asociado a la submuestra
A	ENDESA ENERGIA	270.617	112	1,9%
A	IBERDROLA CLIENTES	266.389	93	2,0%
A	GAS NATURAL SERVICIOS	246.822	89	2,1%
A	EDP COMERCIALIZADORA	93.557	28	3,7%
SUBMUESTRA BLOQUE A		877.385	322	1,1%
B	VIESGO ENERGIA	22.879	11	5,9%
B	AUDAX ENERGIA	9.592	6	8,0%
B	ALDRO ENERGIA	5.491	2	13,9%
B	FENIE ENERGIA	3.579	2	13,9%
SUBMUESTRA BLOQUE B		41.541	21	4,3%
C	ORUS ENERGIA	2.763	1	19,6%
C	UNION FENOSA GAS COMERCIALIZADORA	1.288	4	9,8%
C	GAS NATURAL COMERCIALIZADORA	1.061	1	19,6%
C	REMICA COMERCIALIZADORA	420	1	19,6%
SUBMUESTRA BLOQUE C		5.532	7	7,4%
GLOBAL		931.123	350	4,26%

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

Una vez analizados los CUPS y verificadas las acreditaciones, se aprecia que para el sector del gas natural se produce un mayor porcentaje de acreditación del consentimiento, así como una menor proporción de casos no acreditados con relación al sector eléctrico, manteniéndose la tendencia observada en análisis similares realizados.

Cuadro 6. Resumen de resultados obtenidos por sectores

	SECTOR ELECTRICO	SECTOR GASISTA
Acreditado	85,4%	94,9%
Dudas	11,4%	4,3%
No acreditado	3,1%	0,9%
Total	350	350

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

Los casos de dudas en la acreditación que se producen en ambos sectores, son fundamentalmente debidos a los contratos no firmados por el titular del CUPS en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante, casos en que

se presenta un contrato únicamente con la firma, pero sin una copia del DNI que permita cotejar la identidad del firmante, o contratos o grabaciones en las que no se incluye el número del CUPS¹⁵.

Cuadro 7. Tipologías de casos con dudas en la acreditación

	SECTOR ELECTRICO	SECTOR GASISTA	TOTAL
Contratos en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante	45,0%	26,7%	40,0%
Solo firma	32,5%	13,3%	27,3%
No Nº CUPS en el documento presentado.	17,5%	20,0%	18,2%
Documentación insuficiente	2,5%	26,7%	9,1%
Contrato sin firma	0,0%	6,7%	1,8%
Falta fecha y firma	0,0%	6,7%	1,8%
Falta fecha	2,5%	0,0%	1,8%
Total	40	15	55

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

5.3. Resultados de la supervisión de cambios no informados (Fase Adicional)

Como ya se mencionó anteriormente el objetivo de esta fase es supervisar el cumplimiento de la obtención expresa del consentimiento para aquellos cambios que específicamente no fueron comunicados a la CNMC por parte de los comercializadores. De esta forma se ha seleccionado una muestra de 400 CUPS en el conjunto de los dos sectores, distribuidos en:

- 216 CUPS no informados por los comercializadores en el conjunto de los dos sectores.
- 184 CUPS no informados por los comercializadores pero además, que implicará la pérdida del Bono Social.

De las 216 muestras obtenidas se encontraron CUPS que estaban ligados a procesos de alta y no a cambios de comercializador (7 en electricidad y 1 en gas), de ahí que la comercializadora no los informara. Estos casos han sido descontados de las tablas siguientes de resultados, pasándose pues de 216 CUPS a 208 CUPS, distribuidos en 107 en electricidad y 101 en gas.

Como se puede apreciar en las tablas siguientes, los resultados de acreditación de estos cambios con anomalías en su reporte no divergen excesivamente de los resultados del global del sector eléctrico. No obstante, en los casos en que había discrepancias entre el comercializador y el distribuidor en el número de

¹⁵ En todo caso consta la dirección, lo que en principio permite comprobar en las Bases de datos SIPS si la dirección es coincidente con el número del punto de suministro.

cambios activados por un punto de suministro¹⁶, se obtiene una mayor proporción de cambios con acreditación dudosa (14,8% frente al 11,4% sectorial). Adicionalmente, en el caso de puntos de suministro no informados por los comercializadores donde además exista por el cambio una pérdida del Bono Social, se obtiene un ratio de no acreditados algo superior al del sector.

Para el sector del gas natural, se obtienen valores de cambios no acreditados superiores, siendo bastante mayores las situaciones dudosas para los puntos de suministro que no fueron informados por el comercializador (16,3% frente al 4,3% del sector), que a su vez presenta ratios de no acreditados por encima de la media sectorial.

Cuadro 8. Resultados Fase Adicional (supervisión específica) por sector comparado con los resultados obtenidos en la Fase 1 (resultado global por sector)

ELECTRICIDAD	ACREDITADO	DUDAS	NO ACREDITADO	TOTAL CUPS SOLICITADOS
Social	89,1%	7,6%	3,3%	184
Discrepancia Comercializador -	85,2%	14,8%	0,0%	54
NO declarado por el Comercializador	88,7%	7,5%	3,8%	53
RESULTADO FASE 1	85,4%	11,4%	3,1%	350

GAS NATURAL	ACREDITADO	DUDAS	NO ACREDITADO	TOTAL CUPS SOLICITADOS
Discrepancia Comercializador -	90,4%	5,8%	3,8%	52
NO declarado por el Comercializador	81,6%	16,3%	2,0%	49
RESULTADO FASE 1	94,9%	4,3%	0,9%	350

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

Nota: Del total de CUPS solicitados se descontaron aquellos que estaban ligados a procesos de alta.

Por lo tanto, en los casos de puntos de suministro no declarados por el comercializador, se obtiene con carácter general unos mayores ratios de cambios no acreditados que los resultantes en los sectores, así como mayores situaciones de cambios con dudosa acreditación.

¹⁶ Informando un menor número de cambios el comercializador con respecto a los que afirma el distribuidor.

5.4. Resultados del análisis por empresas (Fase 2)

A continuación, se detallan los análisis individuales por agente.

5.4.1. Selección de comercializadores para la Fase 2

Para determinar las comercializadores del Bloque A que son sometidas a un estudio individual, se tienen en cuenta los resultados obtenidos por estos comercializadores en el conjunto de las Fases 1 y Adicional. Como consecuencia del análisis documental, previo trámite de alegaciones de los agentes, se obtiene que los comercializadores con mayor número de no acreditaciones en electricidad (tanto en términos absolutos, como en relativos) son ENDESA ENERGÍA e IBERDROLA CLIENTES, de hecho resultaron las dos únicas con no acreditaciones de este Bloque de comercializadores. Mientras que en el sector del gas solamente ENDESA ENERGÍA presentó cambios no acreditados. Por ello, la siguiente empresa escogida fue a la que se le detectaron mayor número de cambios con dudas en la acreditación, IBERDROLA CLIENTES.

Cuadro 9. Resultados comercializadores Bloque A para el conjunto de las Fases 1 y Adicional

COMERCIALIZADORA ELECTRICIDAD BLOQUE A	Acreditado	Duda	No Acreditado	Total
IBERDROLA CLIENTES	194	19	6	219
	88,6%	8,7%	2,7%	100,0%
ENDESA ENERGIA	135	4	13	152
	88,8%	2,6%	8,6%	100,0%
GAS NATURAL SERVICIOS	81	12	0	93
	87,1%	12,9%	0,0%	100,0%
VIESGO ENERGIA	24	1	0	25
	96,0%	4,0%	0,0%	100,0%
EDP ENERGIA	28	11	0	39
	71,8%	28,2%	0,0%	100,0%
FENIE ENERGIA	18	2	0	20
	90,0%	10,0%	0,0%	100,0%

COMERCIALIZADORA GAS NATURAL BLOQUE A	Acreditado	Duda	No Acreditado	Total
ENDESA ENERGIA	116	3	3	122
	95,1%	2,5%	2,5%	100,0%
IBERDROLA CLIENTES	101	4	0	105
	96,2%	3,8%	0,0%	100,0%
GAS NATURAL SERVICIOS	125	2	0	127
	98,4%	1,6%	0,0%	100,0%
EDP ENERGIA	29	0	0	29
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

Para los Bloques B y C fueron elegidas mediante selección aleatoria simple los siguientes comercializadores:

Cuadro 10. Comercializadores de los Bloques B y C seleccionados para análisis individual

BLOQUE	COMERCIALIZADORA ELECTRICIDAD	MUESTRA
B	AUDAX ENERGIA	125
B	SOM ENERGIA	125
B	WATIUM	125
C	AGUAS DE BARBASTRO	25
C	ENERGY BY COGEN	25
C	HIDROELECTRICA DE SILLEDA*	13
C	NEMON INTELLIGENCE IN BUSINESS*	3
C	GAS NATURAL COMERCIALIZADORA	9

BLOQUE	COMERCIALIZADORA GAS	MUESTRA
B	VIESGO	125
B	AUDAX ENERGIA	125
B	FENIE ENERGIA	125
C	INCRYGAS	25
C	FACTOR ENERGIA	25
C	NEOELECTRA ENERGIA*	1
C	CEPSA COMERCIAL PETROLEO	25

*Las muestras de estas comercializadoras cubren la totalidad de sus cambios en el período.

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

En los casos en que las muestras abarcaban la totalidad de los cambios activados por el comercializador, se continuaba muestreando hasta agotar los CUPS disponibles para el análisis¹⁷. Por ello, finalmente se analizaron 2 comercializadores más en el sector eléctrico, y 1 adicional en el sector gasista

5.4.2. Resultados para la Fase 2

En el sector eléctrico dos agentes presentaron cambios no acreditados, es decir cambios en los que no presentaron documentación alguna. Estos fueron los casos de ENDESA ENERGÍA (2,3% de la muestra) e IBERDROLA CLIENTES (1,7% de la muestra).

¹⁷ Como sucedió con HIDROELECTRICA DE SILLEDA Y NEMON INTELLIGENCE en electricidad, y con NEOELECTRA ENERGIA en gas.

Cuadro 11. Resultado por comercializador del sector eléctrico.

Bloque	Comercializadora Electricidad	Acreditado	Duda	No Acreditado	Total Muestra
A	IBERDROLA CLIENTES	336	11	6	353
		95,2%	3,1%	1,7%	100,0%
A	ENDESA ENERGIA	343	2	8	353
		97,2%	0,6%	2,3%	100,0%
B	AUDAX ENERGIA	113	12	0	125
		90,4%	9,6%	0,0%	100,0%
B	WATIUM	125	0	0	125
		100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
B	SOM ENERGIA	125	0	0	125
		100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
C	GAS NATURAL COMERCIALIZADORA	7	2	0	9
		77,8%	22,2%	0,0%	100,0%
C	ENERGY BY COGEN	12	13	0	25
		48,0%	52,0%	0,0%	100,0%
C	AGUAS DE BARBASTRO ELECTRICIDAD	24	1	0	25
		96,0%	4,0%	0,0%	100,0%
C	HIDROELÉCTRICA DE SILLEDA	4	9	0	13
		30,8%	69,2%	0,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

De modo consistente con los resultados obtenidos en la Fase 1 por sector, el porcentaje de cambios de comercializador no acreditados por agente en el sector gasista es significativamente inferior al del sector eléctrico. Así, únicamente ENDESA ENERGÍA e IBERDROLA CLIENTES presentaron cambios no acreditados, que no obstante supusieron el 0,8% y el 0,9% respectivamente de los cambios que les fueron solicitados.

Cuadro 12. Resultado por comercializador del sector gasista.

Bloque	Comercializadora Gas	Acreditado	Duda	No Acreditado	Total Muestra
A	IBERDROLA CLIENTES	341	8	3	352
		96,9%	2,3%	0,9%	100,0%
A	ENDESA ENERGIA	347	3	3	353
		98,3%	0,8%	0,8%	100,0%
B	VIESGO ENERGIA	121	4	0	125
		96,8%	3,2%	0,0%	100,0%
B	AUDAX ENERGIA	113	11	0	124
		91,1%	8,9%	0,0%	100,0%
B	FENIE ENERGIA	121	4	0	125
		96,8%	3,2%	0,0%	100,0%
C	INVESTIGACIÓN CRIOGENIA Y GAS	21	4	0	25
		84,0%	16,0%	0,0%	100,0%
C	FACTOR ENERGIA	25	0	0	25
		100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
C	NEOELECTRA ENERGIA	1	0	0	1
		100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
C	CEPSA COMERCIAL PETROLEO	25	0	0	25
		100,0%	0,0%	0,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

Por último, cabe señalar que en esta fase este Organismo realiza todas las solicitudes de información a los agentes y todos los trámites de alegaciones correspondientes, conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por consiguiente, los comercializadores analizados han dispuesto de la oportunidad y de los plazos necesarios para aclarar y justificar las anomalías detectadas.

5.5. Resultados globales por comercializadores

5.5.1. Resumen de resultados absolutos para todas las Fases por comercializador

A continuación, se muestran los resultados absolutos por comercializador para la totalidad de los análisis individuales efectuados en las fases estudiadas, sin distinción de las mismas, con el objeto de comprobar que los comercializadores aglutinan el mayor número de puntos con cambios en los que no se acredita el consentimiento. Lógicamente, en la medida que las muestras son de mayor tamaño, es más probable que aumenten los incumplimientos, y viceversa para muestras menores se detectan un menor número de incumplimientos normalmente, y pueden darse más fácilmente un 100% de cambios acreditados.

En total, se requirió a un total de 43 agentes del sector eléctrico y 25 del sector gasista muestras para acreditar la verificación del consentimiento expreso del consumidor.

Para el sector eléctrico los comercializadores que presentaron puntos con cambios no acreditados fueron ENDESA ENERGÍA (21 cambios no acreditados, lo que supone el 4,2% sobre el total de cambios analizados) e IBERDROLA CLIENTES (12 cambios no acreditados, lo que supone el 2,1% sobre el total de cambios analizados). En total se obtuvieron 33 puntos con cambios no acreditados, de un conjunto de muestras con 1.782 puntos de suministro (lo que supone el 1,9% de ellos).

Los agentes con un mayor número de puntos de suministro con cambios que presentaron dudas en la acreditación fueron: IBERDROLA CLIENTES (con 30), AUDAX ENERGIA (con 15), GAS NATURAL SERVICIOS (con 12), EDP ENERGIA (con 11), e HIDROELECTRICA DE SILLEDA (con 9). En total resultaron 117 puntos con cambios dudosos, de un conjunto de muestras con 1.782 puntos de suministro (el 6,6%).

Cuadro 13. Resultados totales por agente para el sector eléctrico. Agentes que presentaron dudas o no acreditados en la verificación.

Comercializadora Electricidad	Acreditado	Duda	No Acreditado	Total Muestra
IBERDROLA CLIENTES	530	30	12	572
	92,7%	5,2%	2,1%	100,0%
ENDESA ENERGIA	478	6	21	505
	94,7%	1,2%	4,2%	100,0%
AUDAX ENERGIA	118	15	0	133
	88,7%	11,3%	0,0%	100,0%
GAS NATURAL SERVICIOS	75	12	0	87
	86,2%	13,8%	0,0%	100,0%
EDP ENERGIA	28	11	0	39
	71,8%	28,2%	0,0%	100,0%
ENERGY BY COGEN	12	13	0	25
	48,0%	52,0%	0,0%	100,0%
AGUAS DE BARBASTRO ELECTRICIDAD	24	1	0	25
	96,0%	4,0%	0,0%	100,0%
VIESGO ENERGIA	24	1	0	25
	96,0%	4,0%	0,0%	100,0%
FENIE ENERGIA	18	2	0	20
	90,0%	10,0%	0,0%	100,0%
EDP COMERCIALIZADORA	6	8	0	14
	42,9%	57,1%	0,0%	100,0%
HIDROELECTRICA DE SILLEDA	4	9	0	13
	30,8%	69,2%	0,0%	100,0%
GAS NATURAL COMERCIALIZADORA	8	2	0	10
	80,0%	20,0%	0,0%	100,0%
DAIMUZ ENERGÍA	2	1	0	3
	66,7%	33,3%	0,0%	100,0%
BASSOLS ENERGÍA COMERCIAL	0	2	0	2
	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
ELURENERGÍA VERDE	0	1	0	1
	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CARIDAD E ILDEFONSO	0	1	0	1
	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
ADS ENERGY 8.0	0	2	0	2
	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
TOTAL SECTOR ELECTRICO	1632	117	33	1.782
	91,6%	6,6%	1,9%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

Nota: Del total de CUPS solicitados se descontaron aquellos que estaban ligados a procesos de alta.

Para el sector gasista, los comercializadores que presentaron algún cambio no acreditado fueron: ENDESA ENERGÍA (6 cambios), IBERDROLA CLIENTES (3 cambios) e INVESTIGACIÓN CRIOGENIA Y GAS (3). En total 12 puntos con

cambios no acreditados, de un conjunto de muestras con 1.606 puntos de suministro (el 0,7%).

Los agentes con un mayor número de cambios con dudas en la acreditación fueron: AUDAX ENERGIA (16) e IBERDROLA CLIENTES (12). En total resultaron 60 puntos con cambios dudosos, de un conjunto de muestras con 1.606 puntos de suministro (el 3,7%).

Cuadro 14. Resultados totales por agente para el sector gasista. Agentes que presentaron dudas o no acreditados en la verificación.

Comercializadora Gas	Acreditado	Duda	No Acreditado	Total Muestra
ENDESA ENERGIA	463	6	6	475
	97,5%	0,0%	1,3%	100,0%
IBERDROLA CLIENTES	443	12	3	458
	96,7%	2,6%	0,7%	100,0%
VIESGO ENERGIA	138	4	0	142
	97,2%	2,8%	0,0%	100,0%
AUDAX ENERGIA	119	16	0	135
	88,1%	11,9%	0,0%	100,0%
FENIE ENERGIA	122	5	0	127
	96,1%	3,9%	0,0%	100,0%
GAS NATURAL SERVICIOS	124	2	0	126
	98,4%	1,6%	0,0%	100,0%
INVESTIGACIÓN CRIOGENIA Y GAS	21	4	3	28
	75,0%	14,3%	10,7%	100,0%
GAS NATURAL COMERCIALIZADORA	4	4	0	8
	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
SERVIGAS S. XXI	3	3	0	6
	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
UNIÓN FENOSA GAS COMERCIALIZADORA	2	2	0	4
	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
MULTISERVICIOS TECNOLÓGICOS	2	1	0	3
	66,7%	33,3%	0,0%	100,0%
ORUS ENERGÍA	0	1	0	1
	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
TOTAL SECTOR GASISTA	1534	60	12	1.606
	95,5%	3,7%	0,7%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

Nota: Del total de CUPS solicitados se descontaron aquellos que estaban ligados a procesos de alta.

Cuadro 15. Resultados totales por agente para ambos sectores. Agentes que acreditaron el 100% de los cambios analizados.

Comercializadora Electricidad	Acreditado	Total Muestra
SOM ENERGÍA	100%	128
WATIUM	100%	125
CIDE HC ENERGÍA	100%	8
ENERGÍA COLECTIVA	100%	6
FACTOR ENERGÍA	100%	4
ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES	100%	3
NEMON INTELLIGENCE IN BUSINESS	100%	3
NEXUS ENERGÍA	100%	3
UNIELÉCTRICA ENERGÍA	100%	3
ENERGÍAS DE PANTICOSA	100%	2
CLIDOM ENERGY	100%	2
WATIO WHOLESALE	100%	2
COMERCIALIZADORA ELÉCTRICA DE CÁDIZ	100%	2
FOX ENERGÍA	100%	2
OLE GREEN ENERGY	100%	1
A-DOS ENERGÍA	100%	1
ESCANDINAVA DE ELECTRICIDAD	100%	1
NOBE SOLUCIONES Y ENERGÍA	100%	1
AVANZALIA ENERGÍA COMERCIALIZADORA	100%	1
WIND TO MARKET	100%	1
ACCIONA GREEN ENERGY DEVELOPMENTS	100%	1
CEMOI ELECTRICITE	100%	1
INER ENERGÍA CASTILLA LA MANCHA	100%	1
XENERA COMPAÑÍA ELÉCTRICA	100%	1
INSIGNIA ENERGÍA	100%	1
LA UNIÓN ELECTRO INDUSTRIAL	100%	1

Comercializadora Gas Natural	Acreditado	Total Muestra
EDP COMERCIALIZADORA	100%	29
CEPSA COMERCIAL PETRÓLEO	100%	25
FACTOR ENERGÍA	100%	25
ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES	100%	3
SONATRACH GAS COMERCIALIZADORA	100%	3
INTEGRACIÓN EUROPEA DE ENERGÍA	100%	1
YADE JORMAN ESPAÑA	100%	1
GALP ENERGÍA ESPAÑA	100%	1
NEOELECTRA ENERGÍA	100%	1
CLIDOM ENERGY	100%	1
OGS ENERGÍA	100%	1
GASINDUR	100%	1
REMICA COMERCIALIZADORA	100%	1

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

En definitiva, los resultados en términos absolutos por comercializadoras, indican que en el sector eléctrico en ENDESA ENERGÍA se detectaron 21 cambios no acreditados y en IBERDROLA CLIENTES, 12 cambios no acreditados. En el sector gasista, los comercializadores que presentaron cambios no acreditados fueron ENDESA ENERGÍA (6 cambios), IBERDROLA CLIENTES (3 cambios), e INVESTIGACIÓN CRIOGENIA Y GAS (3).

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

5.5.2. Resumen de los resultados estadísticamente significativos por comercializador: Fase 2. Extrapolación de resultados por comercializadores.

Como ya se explicó anteriormente, a partir de los muestreos de la Fase 2 se obtendrían resultados estadísticamente significativos para los comercializadores de mayor tamaño, esto es, los comercializadores del Bloque A. En ellos se puede calcular el número de incumplimientos que supondrían sobre la población total a partir de los resultados muestrales obtenidos, así como el grado de confianza de la extrapolación y el error asociado a la misma. Asimismo, se puede realizar el mismo ejercicio para los comercializadores del Bloque B, aunque en este caso la bondad de la proyección estadística es inferior al ser las muestras inferiores.

Como se ha señalado anteriormente, en el sector eléctrico, ENDESA ENERGÍA presentaría un mayor número de casos no acreditados, esto es cambios de comercializador sin documentación alguna para acreditar el consentimiento, con unos 20.000 cambios para el período de análisis (2,3% del total de cambios activados), seguido de cerca por IBERDROLA CLIENTES con casi 19.000 (1,7% del total de cambios activados).

Cuadro 16. Extrapolación de los resultados para los comercializadores del Bloque A y B. Sector eléctrico.

SECTOR ELECTRICO	% Dudas	% No Acreditado	Nº Cambios	Muestra	Extrapolación		Asumiendo población al menos 95% acreditado	
					Dudosos	No acreditados	Grado de confianza	Error asociado
ENDESA ENERGIA	0,6%	2,3%	901.399	353	5.107	20.428	95%	2,5%
IBERDROLA CLIENTES	3,1%	1,7%	1.107.373	353	34.507	18.822	95%	2,5%
AUDAX ENERGIA	9,6%	0,0%	31.558	125	3.030	0	90%	3,2%

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

Para el sector gasista, el número de cambios no acreditados extrapolados estadísticamente es un orden de magnitud inferior, resultando unos 2.300 cambios para ENDESA ENERGIA (0,8% sobre el total), y para IBERDROLA CLIENTES (0,9%).

Cuadro 17. Extrapolación de los resultados para los comercializadores del Bloque A y B. Sector gasista.

SECTOR GASISTA	% Dudas	% No Acreditado	Nº Cambios	Muestra	Extrapolación		Asumiendo población al menos 95% acreditado	
					Dudosos	No acreditados	Grado de confianza	Error asociado
ENDESA ENERGIA	0,8%	0,8%	270.617	353	2.300	2.300	95%	2,5%
IBERDROLA CLIENTES	2,3%	0,9%	266.389	353	6.054	2.270	95%	2,5%
VIESGO ENERGIA	3,2%	0,0%	22.879	125	732	0	90%	3,2%
FENIE ENERGIA	3,2%	0,0%	3.579	125	115	0	90%	3,2%
AUDAX ENERGIA	8,9%	0,0%	9.592	125	851	0	90%	3,2%

Fuente: elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores y estudio consultora.

5.6. Resultados supervisión derivados de cambios con pérdida del Bono Social

Dentro de los muestreos realizados para la Fase Adicional, se han seleccionado además cambios que supusieron la pérdida del Bono Social para el consumidor. Estos cambios se pueden producir por dos circunstancias: a) por la pérdida de las condiciones que dan derecho a percibir el Bono Social; o b) por haberse efectuado un cambio inducido por prácticas comerciales posiblemente engañosas, dado que durante el periodo objeto de análisis no hubo en el mercado ofertas más ventajosas que la correspondiente al Bono Social (25% de descuento en los términos fijo y variable de la factura).

Para ello, inicialmente se realizó un requerimiento de información a los comercializadores de referencia sobre aquellos CUPS acogidos al Bono Social a fechas 1 de julio de 2015 y 30 de junio de 2016. Por diferencia se obtuvo el conjunto de CUPS que habían perdido su condición de Bono Social a lo largo de ese período. Posteriormente esta información se cruzó con la obtenida durante el procedimiento de verificación del consentimiento, determinando cambios que con muy alta probabilidad estarían asociados a la pérdida del Bono Social.

De la muestra inicial de 189 CUPS, se comprobó que a 13 CUPS no les era de aplicación el Bono Social por ser cambios a favor de personas jurídicas, o bien en los que se había producido un cambio de titular. Por lo que finalmente se envió un requerimiento de información a 176 consumidores para que explicaran a la CNMC las circunstancias bajo las cuales se produjo el cambio (con la pérdida del Bono Social). En concreto se les preguntaba, si en el momento de la contratación estaban acogidos al Bono Social, y si eran conscientes de que este cambio implicaba la pérdida del mismo.

De los 176 requerimientos, se obtuvieron 36 respuestas a través de diversos medios (por escrito, por correo electrónico y mediante conversaciones telefónicas). De éstas, en 11 casos los consumidores declararon tener derecho al Bono Social pero desconocer que el cambio implicaba la pérdida de éste, por lo que podría ser susceptibles de tratarse de contrataciones inducidas por prácticas comerciales posiblemente engañosas.

Abundando más en estos hechos, en 3 de estos casos con la información inicialmente aportada, estaría acreditado que el comercial que intervino en la contratación, tuvo acceso a documentos en los que consta que el consumidor estaba acogido al Bono Social. **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

6. OTRAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DEL EFECTIVO CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR

La CNMC recibe denuncias efectuadas por los consumidores eléctricos y gasistas que normalmente remite a los órganos de consumo de las CC.AA. o en su caso, tramita en el ámbito de sus competencias, especialmente las referidas a la falta de consentimiento en los cambios de comercializador. Este tipo de denuncias, las recibe directamente de consumidores, o bien a través de las asociaciones de consumidores, de las oficinas municipales de consumo o de las propias CC.AA. Este Organismo tramita estas denuncias conforme al procedimiento administrativo correspondiente, tramitando expedientes informativos y en su caso, incoando expedientes sancionadores.

Durante el año 2017, se han resuelto hasta el momento los siguientes expedientes sancionadores por incumplimiento de obligaciones en el cambio de comercializador en el sistema eléctrico¹⁸:

Cuadro 19. Expedientes sancionadores de cambios con engaño resueltos en 2017

EXPEDIENTE	EMPRESA	FECHA RESOLUCIÓN	IMPORTE
SNC/DE/041/16	ENDESA ENERGIA S.A.	23/02/2017	40.000 €
SNC/DE/043/16	IBERDROLA CLIENTES SAU	02/02/2017	30.000 €
SNC/DE/031/16	ENDESA ENERGIA	13/01/2017	20.000 €
SNC/DE/026/16	VIESGO ENERGIA	12/01/2017	15.000 €
SNC/DE/027/16	ENDESA ENERGIA	12/01/2017	20.000 €
SNC/DE/025/16	ENDESA ENERGIA	12/01/2017	20.000 €
SNC/DE/024/16	GAS NATURAL SERVICIOS S.D.G S.A	12/01/2017	10.000 €

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, se encuentran en estos momentos en tramitación en la fase de expediente sancionador otros 8 expedientes, todos ellos contra **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

Por último, señalar que, durante el año 2017, hasta 31 de octubre, se han tramitado 119 expedientes informativos derivados generalmente de denuncias de consumidores por cambios de comercializador sin consentimiento. De ellos, se han cerrado hasta el momento 61 expedientes, encontrándose aún en tramitación otros 58 expedientes.

¹⁸ En el año 2016 se resolvió un expediente, que incluía a su vez 38 casos: Expediente SNC/DE/050/15, a GALP ESPAÑA ENERGÍA S.A., por reiteración en el cambio de comercializador a su favor sin existir consentimiento de los clientes e incumplimiento de requisitos de su servicio de atención al cliente. Resuelto el 12/05/2016 con una sanción de 400.000€.

7. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE ACTUACIÓN

Primera. - La CNMC tiene la responsabilidad de supervisión el cumplimiento de la normativa y de los procedimientos que se establezcan en relación con los cambios de comercializador (artículo 7.4 de la Ley 3/2013). Adicionalmente desde el 1 de julio de 2014 asume las funciones de la Oficina de Cambios de Suministrador recogidas en el Real Decreto 1011/2009. Entre estas funciones se encuentra la de verificar que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de comercializador en los sectores de electricidad y del gas natural.

Segunda. – La CNMC ha seleccionado un periodo de estudio anual que abarca desde julio 2015 a junio 2016, en el que se realizaron 3,2 millones de cambios de comercializador en el sector eléctrico y 0,9 millones de cambios declarados en el sector gasista. A continuación, se ha solicitado la acreditación del consentimiento de varias muestras estadísticas de puntos de suministro que habían cambiado de comercializador durante el periodo de análisis. En total se ha pedido la acreditación del consentimiento en 3.400 cambios.

Tercera. - En el sector eléctrico, en el 3,1% de los cambios de comercializador de una muestra representativa de los habidos en el periodo (3,2 millones de cambios), no se han podido acreditar el consentimiento del consumidor porque la comercializadora, a requerimiento de la CNMC, no ha podido presentar documentación alguna. Además, en el 11,4% de los cambios existen dudas del otorgamiento de este consentimiento. De éstos últimos, las situaciones preponderantes (3 de cada 4 aproximadamente) son las de cambios en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante, y además, contratos en los que consta únicamente una firma que no puede ser cotejada con el nombre del titular del contrato.

Cuarta. - En el sector gasista, el 0,9% de los cambios de comercializador de una muestra representativa de los habidos en el periodo (0,9 millones de cambios), no se ha podido presentar documentación que acredite el consentimiento, y se han encontrado situaciones dudosas en el 4,3% de los mismos.

Quinta. - Durante el periodo analizado, se han encontrado 176 cambios con pérdida del Bono Social, y de ellos, en 11 casos, los consumidores afirmaron haber sido cambiados sin consentimiento o de modo engañoso.

Sexta. - Los agentes del sector gasista presentan mejores resultados de acreditación que los del sector eléctrico, a pesar de haber resultado seleccionadas las mismas empresas, ENDESA ENERGÍA e IBERDROLA CLIENTES.

Así, éstas no superan el 1% de casos no acreditados en el sector gasista, mientras que en el sector eléctrico prácticamente se duplica el porcentaje para

IBERDROLA CLIENTES (1,7%) y se triplica para ENDESA ENERGIA (del 0,8% al 2,3%).

Dado el mayor número de cambios activados en el sector eléctrico, si se extrapolaran estos resultados derivados de las muestras estadísticas obtenidas en estas dos empresas, se obtendría un impacto de cambios sin acreditar más notorio, con un total de unos 40.000 cambios de los clientes eléctricos de estas dos empresas frente a unos 4.000 de sus clientes gasistas. Este alto número de cambios con acreditación inexistente o insuficiente, no sólo podrían tratarse de potenciales cambios sin consentimiento, sino que podrían estar teniendo un impacto en la dinámica del mercado minorista eléctrico, proporcionando una ventaja en la captación de clientes a ambas comercializadoras.

Séptima. - Analizando los resultados en términos absolutos por comercializadora, considerando la totalidad de fases e incumplimientos (no se aporta acreditación del consentimiento), en el sector eléctrico es dónde se produce un mayor número de los mismos, con 33 cambios no acreditados frente a los 12 del sector gasista.

En el primero, los casos no acreditados se concentran exclusivamente en ENDESA ENERGÍA (con 21 cambios no acreditados), e IBERDROLA CLIENTES (12 cambios no acreditados). Por su parte, en el sector gasista, con 14 cambios no acreditados, el reparto por comercializadoras es el siguiente: ENDESA ENERGÍA (6 cambios), IBERDROLA CLIENTES (3 cambios) e INVESTIGACIÓN CRIOGENIA Y GAS (3 cambios). **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

Octava. - Una vez analizados los resultados, se reitera la relevancia de que los agentes realicen un adecuado seguimiento y gestión documental de los soportes que permitan acreditar el consentimiento inequívoco del consumidor a los cambios de comercializador.

Así, esta Comisión en esta labor de verificación ha ido comprobando la incorporación sistemática de buenas prácticas en la contratación por parte de los comercializadores, como las llamadas de comprobación al consumidor asociadas a las nuevas contrataciones, o la inclusión de la copia del DNI del titular junto al contrato firmado.

La realización de este tipo labores de modo diligente permite a los comercializadores establecer:

- Una etapa preventiva para la detección de contrataciones fraudulentas por parte de determinadas fuerzas de venta (por ejemplo, suplantación de identidad en una grabación o falsificaciones de firma).
- Constituye una barrera adicional para desincentivar a los agentes comerciales a la realización de prácticas abusivas y/o cambios sin

consentimiento, ya que permiten detectar situaciones fraudulentas, y al mismo tiempo, imponer penalizaciones más gravosas que el propio beneficio esperado.

Aun así, en el análisis efectuado se detectó un elevado porcentaje de cambios en el sector eléctrico (un 11,4%) con situaciones dudosas, y específicamente, en casi un 9% de los casos únicamente constaba una firma que no era posible cotejar o bien vincular al usuario con justo título. Este tipo de acreditaciones insuficientes se originan fundamentalmente en contrataciones presenciales. Esta Comisión ha constatado a través de la tramitación de las reclamaciones recibidas, que esta modalidad de contratación suele ser fuente de conflicto con mayor frecuencia, cuando además, el peso de este canal de contratación es considerable (constituyendo más del 40% de los cambios activados en ambos sectores en el 2º trimestre de 2017¹⁹, lo que supone más de 1,7 millones de puntos de suministro).

La aprobación del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, establece que en el paso del PVPC al mercado libre del consumidor, debe ser debidamente informado por el comercializador, quedando registrado en un documento firmado por el consumidor. De modo análogo, se considera necesario que se establezcan nuevas medidas de protección al consumidor que garanticen que la contratación presencial se lleve a cabo correctamente, evitando las contrataciones abusivas, con engaño y/o sin consentimiento de forma consistente con las medidas incorporadas en el este Real Decreto.

Novena. - Adicionalmente, las situaciones dudosas que se han encontrado en relación a la acreditación del consentimiento al cambio de comercializador, podrían minimizarse con el establecimiento en la regulación del detalle de los requisitos para la adecuada acreditación del consentimiento expreso (especialmente en la contratación por escrito, y con la exigencia de incluir copia del DNI ya sea en formato físico o digital, con el fin de poder vincular la firma del documento al usuario de justo título), y asimismo, establecer cuanto antes la regulación de la contratación telefónica en el caso del sector eléctrico.

Además, se está trabajando en la elaboración del procedimiento de comunicación entre agentes (distribuidores y comercializadores) en lo que al desistimiento se refiere, dentro del ámbito de las competencias de esta Comisión recogidas en el Real Decreto 1074/2015.

Décima. – Esta Sala, continuará supervisando la verificación del consentimiento de cambio de comercializador, con especial atención a posibles anomalías vinculadas a la prestación del Bono Social.

¹⁹ Según los datos enviados por los comercializadores para el Informe de Supervisión de Cambio de Comercializador.

Undécima.- El artículo 66.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, tipifica como infracción leve *“El incumplimiento por parte de los comercializadores de los requisitos de contratación y apoderamiento con los clientes”*, requisitos entre los que se encuentra el del consentimiento del cliente. Este mismo incumplimiento tiene la consideración de infracción grave si es *“reiterado”* (artículo 65.23 de la Ley 24/2013). La Ley 24/2013 tipifica también como infracción grave otros incumplimientos de las medidas establecidas para la protección el consumidor, *“en especial las relativas a los consumidores vulnerables”* (artículo 65.25: *“El incumplimiento por parte de las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad de las obligaciones de mantenimiento y correcto funcionamiento de un servicio de atención a las quejas, reclamaciones, incidencias en relación al servicio contratado u ofertado, solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones, que incluya un servicio de atención telefónica y número de teléfono, ambos gratuitos, así como de la aplicación de cualquiera de las medidas de protección al consumidor de acuerdo con lo establecido en la presente ley y su normativa de desarrollo, en especial las relativas a los consumidores vulnerables”*).

Previsiones equivalentes sobre este tipo de infracciones se contienen en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos: artículo 111.d) (infracción leve) y artículo 110, letras t) y af) (infracciones graves).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 73.3 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, y en el artículo 116.3 de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos, la CNMC es competente para la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores relativos a estos incumplimientos.

