



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

17 de diciembre de 2019

Expte. IS/DE/044/17

CONTEXTO

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). Dentro de estas funciones está la de verificar que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de comercializador en los sectores de electricidad y del gas natural (artículo 3.q del Real Decreto 1011/2009).

En el periodo analizado (desde julio 2017 a junio 2018) se realizaron 2,8 millones de cambios de comercializador en el sector eléctrico y 0,7 millones de cambios en el sector gasista. Se ha trabajado con muestras por un total de 4.020 cambios de comercializador, solicitándose a los comercializadores la documentación que acreditara el consentimiento.

RESUMEN

El análisis se ha realizado en dos fases:

Primera Fase: análisis sectorial y por comercializadora, con muestras representativas de los cambios habidos en ambos sectores. Resultados:

- En el sector eléctrico, en el 0,1% de los cambios analizados (1.610) no se pudo acreditar el consentimiento del consumidor porque la comercializadora no presentó la documentación correspondiente (inferior al 3,1%, en el estudio anterior). No obstante, en el 3,9% de los cambios analizados existen dudas del otorgamiento de este consentimiento¹
- En el sector gasista, en el 0,2% de los cambios analizados (1.610) no se presentó documentación que acreditara el consentimiento (inferior al 0,9%, en el estudio anterior). Asimismo, se presentan dudas en el 6,6% de los casos²

¹ Fundamentalmente, por contratos multipunto formalizados por empresas o administraciones en los que no es posible vincular el punto de suministro al citado contrato (AURA ENERGIA), y a cambios en los que no es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS (FLIP ENERGIA).

² No es posible determinar si el firmante del contrato es el titular del CUPS. En las contrataciones telemáticas de ALCANZIA ENERGIA el consumidor firma el contrato electrónicamente, pero sin certificación de terceros.

Segunda Fase: análisis específico, dirigido a situaciones que tienen una mayor probabilidad de incumplimiento, por cambios consecutivos o que pudieran provenir de la condición previa de Bono Social. Resultados:

- En el sector eléctrico, de los 600 cambios analizados, se obtuvo el 0,7% no acreditados (0,1% en la primera Fase). Los dudosos fueron 37% (concentrándose en lo que habían perdido el Bono Social).
- En el sector gasista, de los 200 cambios analizados, el 1,5% de los casos no se acreditó (0,2% en la primera Fase). Los dudosos fueron del 3,5%.

En particular, se han obtenido los siguientes resultados:

- Los casos de cambios de comercializador en los que no se ha acreditado el consentimiento del consumidor se concentran en ENDESA ENERGÍA, con 5 cambios no acreditados (3 en el sector eléctrico y 2 en el gasista), NATURGY IBERIA con 4 cambios no acreditados (1 en el sector eléctrico y 3 en el gasista), y con 1 cambio no acreditado EDP ENERGIA (sector eléctrico) y ORUS ENERGIA (sector gasista).
- Además, se han encontrado 59 CUPS que perdieron el Bono Social a raíz de un cambio de comercializador, y que en meses posteriores lo recuperaron. En la documentación aportada para la acreditación del consentimiento de estos cambios no se aportó el modelo de renuncia al Bono Social firmado por el consumidor, ni se evidenció en la misma, advertencia alguna sobre las implicaciones que tendría un cambio al mercado libre para estos consumidores, por lo que se podría haber incumplido lo establecido en el artículo 5.5 del RD 897/2017.
- La Comisión está llevando a cabo las actuaciones correspondientes dentro del ámbito de sus competencias, en relación a las distintas casuísticas identificadas en los puntos anteriores.

Por su parte, **otras comercializadoras**³ aportaron información adicional de contraste (buenas prácticas) y acreditaron el consentimiento de todos los CUPS solicitados (se ha comprobado una progresiva mejora en este sentido).

³ Como, por ejemplo, VIESGO ENERGÍA.

Índice

1.	OBJETO	6
2.	IMPORTANCIA DEL PROCESO DE CAMBIO DE COMERCIALIZADOR.....	8
3.	REGULACIÓN VIGENTE	11
4.	PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DEL CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR.....	17
4.1.	Procedimiento.....	17
4.2.	Criterios para el establecimiento de las muestras	20
4.3.	Criterios para la verificación del efectivo consentimiento	22
4.4.	Novedades respecto a estudios de verificación internos anteriores 24	
5.	RESULTADOS DEL ESTUDIO	25
5.1.	Segmentación de los comercializadores de Bloques y obtención de muestras estadísticas	25
5.2.	Resultados del análisis por sectores (Fase 1)	28
5.3.	Resultados de la supervisión de cambios (Fase 2)	30
5.4.	Resultados del análisis por empresas (Fase 1 y Fase 2)	32
5.4.1.	Resultados para la Fase 1	32
5.4.2.	Resultados para la Fase 2.....	34
5.5.	Resultados globales por comercializadores	38
5.6.	Resultados particulares de la supervisión por comercializadores derivados de cambios con pérdida del Bono Social	41
6.	BUENAS PRÁCTICAS EN LA ACREDITACIÓN DEL CONSENTIMIENTO	50
7.	OTRAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DEL EFECTIVO CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR.	52
8.	CONCLUSIONES.....	54

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

Expediente nº: IS/DE/044/17

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. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 17 de diciembre de 2019

La Sala de Supervisión Regulatoria, en su reunión de 17 de diciembre de 2019, 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 Competencia⁴, en la Disposición transitoria tercera de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico⁵ 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 Suministrador⁶.

⁴ “Velar por el cumplimiento de la normativa y procedimientos que se establezcan relacionados con los cambios de suministrador”.

⁵ “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”.

⁶ “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 análisis es por tanto la verificación durante un periodo de estudio concreto, de que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de comercializador en los sectores eléctrico y gasista.

Por otra parte, el Plan de Actuación 2019⁷ de la CNMC, continúa y amplía lo ya especificado en el Plan de Actuación 2018, impulsando la supervisión del consentimiento del consumidor al cambio de comercializador, al indicar las actuaciones siguientes:

“Reforzar las medidas de protección del consumidor en el ámbito de la electricidad, en particular al objeto de evitar prácticas abusivas en materia de captación de clientes, en especial utilizando el canal telefónico, supervisar el cumplimiento de lo establecido en el RD-ley 15/2018 en lo que a visita domiciliaria se refiere y evitar la confusión en la imagen de marca entre distribuidor y comercializador. [...]

Reforzar las medidas de protección del consumidor en el ámbito del gas, en particular al objeto de evitar prácticas abusivas en materia de captación de clientes, en especial utilizando el canal telefónico, supervisar el cumplimiento de lo establecido en el RD-ley 15/2018 en lo que a visita domiciliaria se refiere. Además, se controlará la transparencia de la información precontractual y de las comunicaciones de revisión de precios y el funcionamiento del proceso de contratación de la tarifa de último recurso.

Supervisar y analizar las reclamaciones de los consumidores de electricidad y, en particular, gestionar las denuncias que se reciban por cambio de comercializador eléctrico sin consentimiento (apertura de expedientes informativos y/o sancionadores). Así como

⁷ <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/plan-de-actuacion>

las actuaciones de las comercializadoras gasistas en relación a la resolución alternativa de litigios. [...]

Reforzar la supervisión de los cambios de comercializador y los procesos de alta de puntos de suministro eléctrico y gasista, en particular, analizando los medios documentales/grabados obtenidos mediante muestras estadísticas, que acrediten y verifiquen el consentimiento del consumidor al cambio de comercializador.

Supervisar y analizar las reclamaciones de los consumidores de gas y, en particular, gestionar las denuncias que se reciban por cambio de comercializador gasista sin consentimiento (apertura de expedientes informativos y/o sancionadores). Así como las actuaciones de las comercializadoras gasistas en relación a la resolución alternativa de litigios. [...]

Agilizar la detección y acreditación de incumplimientos de diversa índole de la normativa energética sectorial, y elaborar propuestas de actuación en materia sancionadora”.

Anualmente, en España se realizan unos cuatro millones de cambios de comercializador entre los sectores eléctrico y gasista. 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 de entre ellos, una serie de muestras estadísticas por comercializador.

La CNMC ha analizado el periodo de estudio⁸ que abarca desde julio 2017 a junio 2018, en el que se realizaron 2.834.866 cambios de comercializador en el sector eléctrico y 737.250 cambios en el sector del gas natural. En primer lugar, se solicitó a cada comercializador los puntos de suministro que se activaron a su favor durante dicho periodo, para contrastar esta información con los registros aportados por los distribuidores. Después, se obtuvieron muestras estadísticas por comercializador y se solicitaron los documentos/soportes que acreditasen el consentimiento al cambio por parte del consumidor.

Finalmente, se valoraron los resultados obtenidos por sectores y por empresas comercializadoras. Adicionalmente, se enunciaron las actuaciones

⁸ La CNMC ha efectuado en el pasado varios estudios de verificación del consentimiento. Así, el anterior, abarcó el periodo julio 2015 a junio 2016, y fue aprobado por la Sala de Supervisión Regulatoria el 6 de marzo de 2018.

correspondientes derivadas de la supervisión y las posibles mejoras metodológicas para los ejercicios siguientes.

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. Con ello se facilita la toma de decisiones informadas por parte de los consumidores, lo que evita distorsiones en la competencia y la vulneración de sus derechos. Esta importancia 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 2018*⁹ que publica la Comisión Europea, continúan mostrando 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 octubre de 2018, de los 25 mercados de servicios analizados en España, el suministro eléctrico se mantiene como el servicio peor valorado (al igual que sucedió en años anteriores), 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 se encuentra justo por encima de la media de los EU-28.
- Los datos del *Panel de Hogares* de la CNMC, que constituye un estudio demoscópico periódico, 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 2017-2018 entre el 9-12% y el 9-16%¹⁰ de las causas de reclamación en los sectores de electricidad y gas, respectivamente.
- Según el *Panel de Hogares* de la CNMC, un 17% de los hogares españoles cambió de oferta de electricidad en los últimos dos años (entre 2017 y 2018), mientras que un 13% lo hizo para el servicio de gas natural. De estos cambios, en el sector eléctrico un 37% son a iniciativa del comercializador

⁹ European Union: «2018 Consumer Markets Scoreboard - October 2018». Basado en datos de 2017.

¹⁰ <http://data.cnmc.es/datagraph/>

frente al 42% a iniciativa del consumidor, mientras que en el sector gasista los cambios por iniciativa del comercializador son más preponderantes, un 44% frente a un 34% del consumidor. Es decir, cerca de la mitad de los cambios son iniciados por el comercializador.

- Diversos indicadores del *Panel de Hogares* de la CNMC evidencian las dificultades de un número significativo de consumidores para comprender información básica del mercado:
 - a. Apenas 1 de cada 5 consumidores encuestados en el panel de hogares del segundo trimestre de 2019 declaran conocer la diferencia entre el suministro a mercado libre y el regulado (22% en electricidad y 20% en gas). En consecuencia, un 64% en electricidad y un 70% en gas desconocen en cuál de estos mercados contrataron su suministro.
 - b. Un 15% de los consumidores en electricidad y un 18% en gas declaran no comprender alguno o muchos de los términos de la oferta contratada, según el Panel de Hogares del cuarto trimestre de 2018.
 - c. Un promedio del 38% de los hogares encuestados apunta como motivo de insatisfacción la falta de información sobre las condiciones de suministro y contractuales, según las sucesivas encuestas semestrales del Panel de Hogares durante el periodo 2015-2018.
 - d. Según el Panel de Hogares del segundo trimestre de 2019, Únicamente un 66% de los encuestados afirman conocer la existencia del Bono Social, así como los requisitos necesarios para su obtención.
- La tasa de cambio de comercializador en España se calcula como el cociente entre el número de cambios activados desde el primero hasta el último día del periodo analizado, y el número de puntos de suministro registrados el último día del mismo periodo. En el sector eléctrico, se registró una tasa de cambio entre julio 2017 y junio 2018 del 10,8%, correspondiente a 2.834.866 solicitudes activadas, mientras que en el sector gasista, se registró una tasa de cambio del 9,6%, con 737.250 solicitudes activadas.
- 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. Como consecuencia, entre otros, de las medidas de supervisión llevadas a

cabo por la CNMC, el 5 de octubre de 2018 se publicó el Real Decreto-ley 15/2018, con medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, que introdujo cambios en la regulación del suministro, especialmente en lo que respecta al consumidor vulnerable.

- El Tercer Paquete Legislativo sobre Energía de la Unión Europea, 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 Europea¹¹ han manifestado su voluntad de que los consumidores sean el centro de la orientación de la política energética.
- Asimismo, el Cuarto Paquete sobre Energía y Cambio Climático¹² abundando en lo anterior, 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 último, se ha de señalar que la CNMC recibe denuncias efectuadas por los consumidores eléctricos y gasistas que generalmente remite a los órganos de consumo de las Comunidades Autónomas, pero que en el caso de los cambios de comercializador tramita en el ámbito de sus competencias, en particular las referidas a la falta de consentimiento del consumidor al cambio. Con estas 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, la CNMC tramita expedientes informativos y, en su caso, incoa expedientes sancionadores, conforme al procedimiento administrativo vigente.

¹¹ EC Summer Package 2015, Documento Draft_ EC Retail: «*New Retail Energy Markets - Delivering a New Deal for Energy Consumers in Europe*».

¹² 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*». Las directivas y reglamentos correspondientes a este paquete se publicaron entre el final de 2018 y el comienzo de 2019.

Por todo lo anterior, y por la información recogida en este informe, se ha de concluir que es necesaria la intensificación de la supervisión del consentimiento de los consumidores al cambio de comercializador, así como una mejora de la regulación, en especial en lo relativo a:

- Los criterios de los procedimientos de cambio de comercializador, a fin de que éstos se realicen de un modo más efectivo, rápido y eficiente¹³.
- El establecimiento de los mecanismos que permitan salvaguardar el derecho del consumidor a elegir libremente su comercializador, protegiéndole de posibles métodos de venta abusiva y de posibles prácticas fraudulentas en la 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.

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.

¹³ Con fecha 9 de julio de 2015 la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC aprobó un informe con propuestas de mejora en relación con la regulación de los cambios de comercializador.

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, en el sector del gas natural, 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, con carácter general 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 estableció 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”.

Asimismo, en lo referente a la cesión de datos de carácter personal habrá de tenerse en cuenta la Ley Orgánica 15/1999, además de su reglamento de desarrollo.

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 consumidor de la modalidad de contratación regulada (PVPC) al mercado libre, el consumidor debe ser debidamente informado por el comercializador, quedando esto registrado en un documento firmado por el consumidor.

Finalmente, la entrada en vigor del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, introdujo cambios en la regulación del suministro, especialmente en la del consumidor vulnerable. Entre los cambios introducidos en materia de protección al consumidor cabe destacar la creación de un Bono Social para usos térmicos, la prohibición de la contratación del suministro eléctrico y de gas en la modalidad “puerta a puerta”¹⁴; el establecimiento de obligaciones de comunicación a los consumidores por parte de las comercializadoras de referencia del importe de la factura con discriminación horaria; la posibilidad de contratar la potencia en múltiplos de 0,1 kW hasta los 15 kW siempre que se disponga de contador integrado en los sistemas de telegestión; y se suprime la necesidad de realizar una verificación cuando se produzca un cambio de titular en un punto de suministro con más de 20 años que no incremente su potencia contratada.

¹⁴ Salvo petición expresa del consumidor y a propia iniciativa para establecer la cita para la contratación mediante esta modalidad.

4. PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DEL CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR

4.1. Procedimiento

Durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2017 y el 30 de junio de 2018 los comercializadores eléctricos activaron 2,83 millones de solicitudes de cambio, mientras que en el caso de los comercializadores gasistas, fueron 0,74 millones las solicitudes de cambio activadas¹⁵.

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, mediante muestras estadísticas. Adicionalmente, se incluye un enfoque más específico dirigido a muestreos que tienen una mayor probabilidad de incumplimiento, tomándose muestras sobre aquellos puntos de suministro en los que se efectuaron cambios consecutivos (o próximos en el tiempo) que supusieron el retorno al comercializador inicial. Asimismo, se seleccionan CUPS de cambios de comercializador que pudieran provenir de la condición previa de Bono Social.

A efectos de la configuración del procedimiento de prospección de los datos de un periodo anual (en este caso, entre julio 2017 y junio 2018) para la verificación del consentimiento del consumidor, y para la elaboración de los informes por parte de la CNMC, se establecen las siguientes fases, para cada uno de los sectores del gas natural y de la electricidad:

- **Fase 1, análisis por comercializador, en cada sector:** 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 en cada sector:

¹⁵ En concreto los datos disponibles al inicio del estudio arrojaban 2.834.866 cambios activados, mientras que, en el caso de los comercializadores gasistas, fueron 737.250 las activaciones realizadas.

- a) El **Bloque A**, con las cinco empresas que tienen una mayor incidencia en el mercado. Es decir, aquellos cinco comercializadores que activaron un mayor número de cambios en el sector analizado.
- b) El **Bloque B**, con los comercializadores no incluidos en el Bloque A, pero que tuvieron un número intermedio de cambios (en orden decreciente), y que al menos tengan una cuota superior al 0,25% sobre el total del sector en el caso eléctrico, y superior al 0,1%, en el caso del sector gasista.
- c) El **Bloque C**, del resto de comercializadores.

Se clasifican por sectores, bloques y empresas comercializadoras todos los códigos unificados de los puntos de suministro (CUPS) que hayan cambiado de comercializador durante el periodo de estudio.

En cada sector y bloque, y para las empresas seleccionadas en cada bloque, se obtiene una muestra estadística de los CUPS que hayan cambiado de comercializador en el periodo de estudio, conforme a los criterios descritos en el apartado 4.2.

Con posterioridad, se recaba de las empresas comercializadoras los medios y soportes, correspondientes a estas muestras, que acrediten el consentimiento del consumidor. Seguidamente se realiza el análisis de los medios y soportes aportados para verificar el consentimiento del consumidor al cambio.

En el Bloque A de cada sector, se selecciona a todas las empresas del mismo. Para el Bloque B de cada sector se seleccionan a cuatro empresas que hayan registrado en la CNMC un mayor número de reclamaciones por cambios sin consentimiento (aunque en el caso de no existir un número relevante de reclamaciones recibidas, éstas se seleccionan aleatoriamente). Para el Bloque C de se seleccionan aleatoriamente a cuatro empresas comercializadoras por sector y bloque.

- **Fase 2, muestreo sobre los CUPS en los que se realizaron cambios con ciertas anomalías:**

La CNMC selecciona una relación de los CUPS que activaron dos cambios muy cercanos en el tiempo y que dieron como resultado la vuelta al

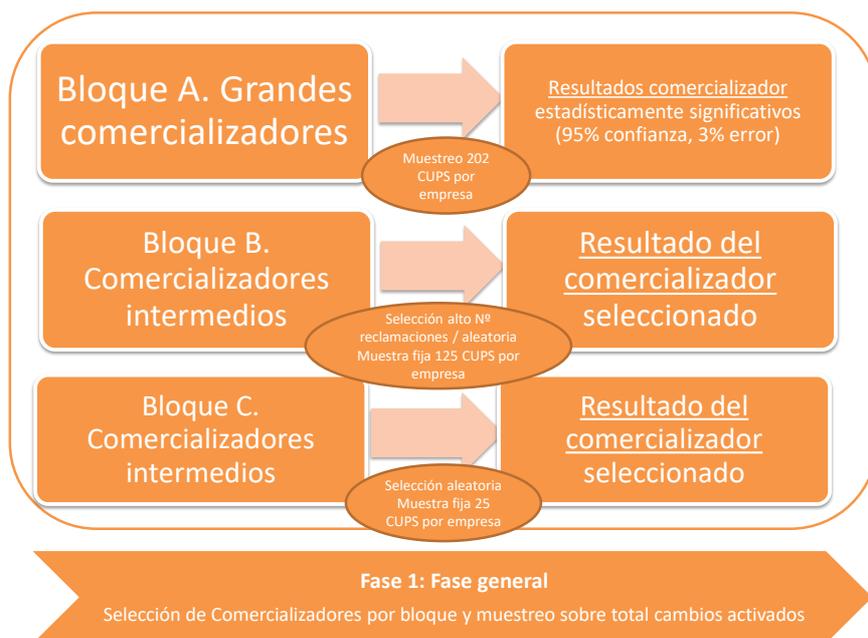
comercializador inicial¹⁶, todos ellos agrupados por periodo temporal y sector. Asimismo, se seleccionan CUPS de cambios de comercializador que puedan provenir de la condición previa de Bono Social.

Se extrae una muestra estadística por sector, conforme a los criterios que se describen en el apartado 4.2, solicitando a las empresas comercializadoras los medios y soportes que acrediten el consentimiento, correspondientes a esta muestra, y se realiza el análisis de los mismos.

En todos los casos, se solicita a los comercializadores la subsanación de la documentación o de las grabaciones, cuando éstas sean defectuosas o incompletas.

A continuación, se incluyen unos gráficos que resumen el proceso seguido:

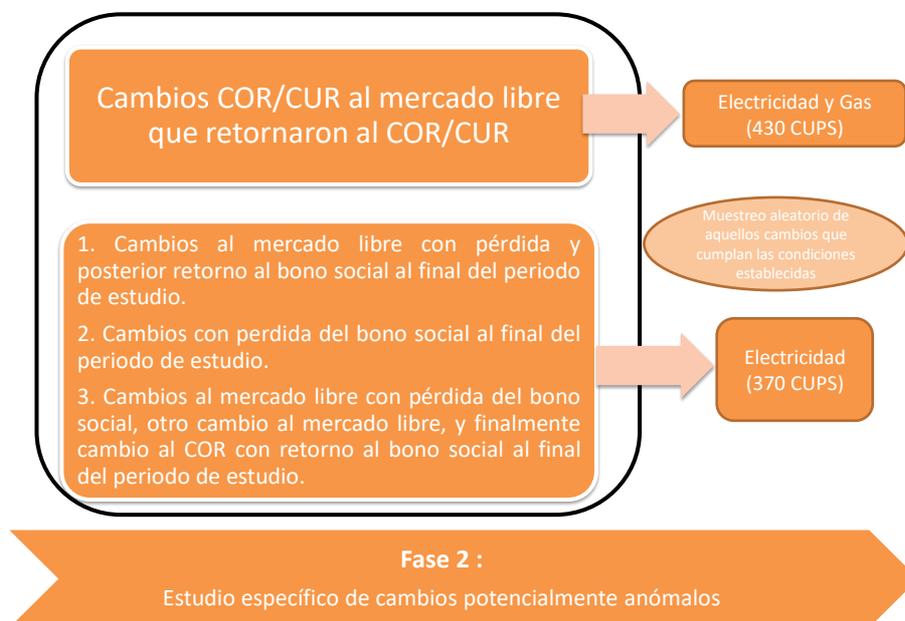
Gráfico 1. Esquema del procedimiento de acreditación. Fase 1, análisis por comercializador



Fuente: elaboración propia

¹⁶ Esto podría ser consistente con un cambio sin consentimiento detectado por el consumidor, en el que solicita volver a su comercializador previo.

Gráfico 2. Esquema del procedimiento de acreditación. Fase 2, análisis cambios potencialmente anómalos



Fuente: elaboración propia

4.2. Criterios para el establecimiento de las muestras

Las muestras estadísticas elegidas en la Fase 1 para las empresas de cada sector del Bloque A, tienen las siguientes características:

Se supone una Distribución Normal, con un Nivel de Confianza mínimo del 95%, que corresponde a $k = 1,96$, y un Error Muestral del 3% sobre el universo considerado en cada caso.

El tamaño de la muestra representativa se ha determinado a 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 ha planteado como máximo asumible el 3%.

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 debe ser del 95%.

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 $q=0,05$. Es decir que un 5% de los cambios analizados no acreditarían el consentimiento efectivo del consumidor.

n: es el tamaño de la muestra.

Así, las muestras estadísticas de cada una de las empresas del Bloque A tiene un total de unos 200 puntos de suministro.

Para las empresas de los Bloques B y C, se seleccionan las muestras de forma aleatoria utilizando el muestreo aleatorio simple sin reposición, con 125, y 25 puntos de suministro, respectivamente.

Con carácter general, el criterio a aplicar en caso de redondeo es utilizar la unidad más cercana.

Así, para la Fase 1, se estiman necesarios al menos unos 1.600 CUPS¹⁷ por sector, por lo que se necesita en conjunto un análisis de 3.200 CUPS, que comprenden las muestras de los Bloques A, B y C.

Para la Fase 2, de un conjunto de cambios susceptibles de análisis se dedican cada sector 200 CUPS, además de otros 400 CUPS susceptibles de pérdida del Bono Social. En total, 800 CUPS.

¹⁷ Asumiendo que, de la experiencia de otros análisis anteriores, se estima necesario el análisis de unos 125 y 25 CUPS por empresa, respectivamente para los Bloques B y C.

De este modo para la realización de los estudios estadísticos con el grado de precisión y confianza descritos anteriormente, se precisa de un muestreo total de unos 4.000 CUPS.

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 CUPS 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 sms¹⁸. 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.

¹⁸ 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.

- 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 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 determine 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 solicita que se proporcione 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. En ese caso se clasifican como “*cambios cuyo consentimiento no se acredita*”.

Este tipo de situaciones son susceptibles de constituir un incumplimiento de la regulación al no disponer en todo momento de la documentación que acredite el consentimiento expreso, tal y como se exige por la normativa vigente.

De esta forma, se compone 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 dé 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.
	Firmas no coinciden	Claramente la firma DNI es distinta de la del contrato, sin que se especifique que se firma por ser conyuge o en representación del titular por ejemplo.
	Grabación anómala. Dudas comprensión	Consumidor manifiesta dudas en la contratación / no comprender qué se está contratando (contratación con engaño).
	Grabación anómala. Dudas identidad	Consumidor responde erróneamente a preguntas personales (posible suplantación)
	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.
	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.

4.4. Novedades respecto a estudios de verificación internos anteriores

En el ejercicio que se presenta, se incrementó nuevamente la muestra estadística desde los 3.400 del anterior estudio, a los más de 4.000 del actual, además de estar enfocado no tanto al análisis sectorial, sino al análisis individual de los agentes.

Esto posibilita seleccionar a las cinco empresas con un mayor número de cambios en cada sector, con muestras estadísticamente significativas, frente a las dos empresas que se tomaron en los estudios anteriores. Asimismo, se selecciona un mayor número de empresas para los otros dos bloques correspondientes a agentes con un menor número de cambios, pasándose de tres a cuatro empresas seleccionadas por bloque y sector. De este modo se pasó de una selección de 16 agentes del anterior informe a los 26 agentes del actual.

Por otro lado, la Fase 2 se orientó al análisis de CUPS que experimentaron movimientos anómalos, en los que tras un primer cambio que implicaba el paso del mercado regulado al libre realizaba un segundo, retornando nuevamente al mercado regulado, incrementándose a su vez la muestra de 400 a 800 CUPS.

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 2017 al 30 de junio 2018.

5.1. Segmentación de los comercializadores de Bloques y obtención de muestras estadísticas

Teniendo en cuenta lo especificado en los apartados anteriores, se muestran a continuación la segmentación de los comercializadores por Bloques de la **Fase 1**, en ambos sectores, conforme se describe en el apartado 4.1 anterior:

Segmentación de comercializadores en el sector eléctrico:

- **El Bloque A.-** Los cinco comercializadores que activaron un mayor número de cambios en el sector eléctrico durante el periodo analizado.
- **El Bloque B.-** Comercializadores no incluidos en el Bloque A, con un número intermedio de cambios (en orden descendiente) y que al menos obtengan una cuota de mercado superior al 0,25% sobre el total de activaciones del sector eléctrico durante el periodo analizado.
- **El Bloque C.-** Resto de comercializadores.

Segmentación de comercializadores en el sector gasista:

- **El Bloque A.-** Los cinco comercializadores que activaron un mayor número de cambios en el sector gasista durante el periodo analizado.

- **El Bloque B.-** Comercializadores no incluidos en el Bloque A, con un número intermedio de cambios (en orden descendiente) y que al menos obtengan una cuota de mercado superior al 0,10% sobre el total de activaciones del sector gasista durante el periodo analizado.
- **El Bloque C.-** Resto de comercializadores.

Para el cumplimiento de las condiciones establecidas en el apartado 4.2 anterior, en la Fase 1, se tomaron muestras estadísticas de 202 CUPS por cada uno de los cinco comercializadores del Bloque A, en cada sector. Para el Bloque B, se seleccionaron muestras aleatorias de 125 CUPS, para los comercializadores, en el sector eléctrico con más reclamaciones en la CNMC, incluidos dentro de este Bloque. Por ello fueron seleccionadas las empresas: AUDAX ENERGIA, ENERGYA VM, FLIP ENERGIA y CLIDOM ENERGY. Por su parte, en el sector gasista, dado el bajo número de reclamaciones recibidas de las empresas de este Bloque, se aplicó el criterio de aleatoriedad para seleccionar a las cuatro comercializadoras. Por último, se seleccionaron aleatoriamente 25 CUPS por cada uno de los cuatro comercializadores elegidos también aleatoriamente en el Bloque C, en cada sector.

Por su parte, para la **Fase 2**, se realizó un muestreo sobre una relación de CUPS en los que se activaron dos cambios de comercializador muy cercanos en el tiempo, y que dieron como resultado la vuelta al comercializador inicial, agrupados por periodo temporal y sector; así como también, de CUPS que activaron un cambio de comercializador, y que pudieran provenir de una condición previa de Bono Social.

Considerando los puntos anteriormente indicados, los CUPS analizados por agente en cada fase de estudio y Bloque de comercializadores, es el mostrado en los cuadros siguientes.

En el sector eléctrico, se analizaron un total de 2.160 CUPS, de los cuales 1.560 correspondieron a la Fase 1 y 600 a la Fase 2.

Cuadro 2. Reparto del número de CUPS analizados en el sector eléctrico

Bloque	SECTOR ELÉCTRICO Comercializador seleccionado		Cambios realizados	Muestras Fase 1	Muestras Fase 2	Total muestras
A	R2-515	IBERDROLA CLIENTES, S.A.U.	731.719	202	269	471
	R2-001	ENDESA ENERGÍA, S.A.	595.528	202	45	247
	R2-142	NATURGY IBERIA, S.A.	513.285	202	128	330
	R2-004	EDP ENERGÍA, S.A.U.	201.061	202	61	263
	R2-243	VIESGO ENERGÍA, S.L.	117.670	202	3	205
Subtotal muestras bloque A				1.010	506	1.516
B	R2-403	FENIE ENERGÍA, S.A.	62.396		3	3
	R2-387	AUDAX ENERGÍA, S.A.	55.967	125	19	144
	R2-241	ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA, S.L.U.	47.442	125	19	144
	R2-558	FLIP ENERGÍA, S.L.	41.456	125		125
	R2-408	CLIDOM ENERGY, S.L.	40.882	125	1	126
	R2-506	ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES, S.L.U.	34.137		8	8
	R2-415	SOM ENERGÍA, S.C.C.L.	25.897		9	9
	R2-109	FACTOR ENERGÍA, S.A.	24.293		4	4
	R2-182	EDP COMERCIALIZADORA, S.A.U.	19.715		5	5
	R2-603	GEO ALTERNATIVA, S.L.	17.769		7	7
	R2-608	NABALIA ENERGÍA 2000, S.A.	10.561		1	1
	R2-443	UNIELÉCTRICA ENERGÍA, S.A.	9.531		1	1
	R2-523	ENELUZ 2025, S.L.	9.234		4	4
Subtotal muestras bloque B				500	81	581
C	R2-291	CIDE HC ENERGÍA, S.A.	5.477		6	6
	R2-416	AURA ENERGÍA, S.L.	5.451	25		25
	R2-542	ENERGÍA COLECTIVA, S.L.	4.673		2	2
	R2-459	INER ENERGÍA CASTILLA LA MANCHA, S.L.	2.755		1	1
	R2-521	IBERELÉCTRICA COMERCIALIZADORA, S.L.	1.681		1	1
	R2-155	EPRESA ENERGÍA, S.A.U.	998		1	1
	R2-013	ESTABANELL Y PAHISA MERCATOR, S.A.	599	25		25
	R2-411	ENERGÍA DLR COMERCIALIZADORA, S.L.	452		1	1
	R2-582	NOSA ENERXIA SOCIEDADE COOP GALEGA	304		1	1
Subtotal muestras bloque C				50	13	63
TOTAL MUESTREO VERIFICACIÓN CONSENTIMIENTO				1.560	600	2.160

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Se excluyen de la Fase 1, bloque C, a la Comercializadora Riojana De Energia, S.L. (R2-511) y a Tesla Management Sociedad Limitada (R2-664), seleccionadas inicialmente, por no responder al requerimiento emitido por la CNMC y por tanto no presentar ningún tipo de información necesaria para la realización del presente informe.

De forma análoga, en el sector gasista fueron analizados 1.810 CUPS, de los cuales 1.610 correspondieron a la Fase 1 y 200 a la Fase 2.

Cuadro 3. Reparto del número de CUPS analizados en el sector gasista

Bloque	SECTOR GASISTA Comercializador seleccionado		Cambios realizados	Muestras Fase 1	Muestras Fase 2	Total muestras
A	0033	NATURGY IBERIA, S.A.	202.927	202	59	261
	0529	IBERDROLA CLIENTES, S.A.U.	163.659	202	30	232
	0007	ENDESA ENERGÍA, S.A.	149.163	202	61	263
	0002	EDP COMERCIALIZADORA, S.A.U.	101.661	202	21	223
	0044	VIESGO ENERGÍA, S.L.	39.230	202	5	207
	Subtotal muestras bloque A				1.010	176
B	0503	AUDAX ENERGÍA, S.A.	15.383		12	12
	0527	FENIE ENERGÍA, S.A.	7.787		2	2
	0537	ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES, S.L.U.	7.306		2	2
	0588	FLIP ENERGÍA, S.L.	6.574		3	3
	0082	FACTOR ENERGÍA, S.A.	6.517		3	3
	0088	CEPSA COMERCIAL PETRÓLEO, S.A.U.	2.373	125		125
	0001	GAS NATURAL COMERCIALIZADORA, S.A.	1.588	125		125
	0601	ALCANZIA ENERGÍA, S.L.	962	125		125
	0555	FUSIONA SOLUCIONES ENERGÉTICAS, S.A.	839	125		125
Subtotal muestras bloque B				500	22	522
C	0010	UNIÓN FENOSA GAS COMERCIALIZADORA, S	633		1	1
	0061	SERVIGAS S. XXI, S.A.	425		1	1
	0568	INSERIMOS ENERGÍA, S.L.	400	25		25
	0075	ORUS ENERGÍA, S.L.	267	25		25
	0077	PETRONAVARRA, S.L.	66	25		25
	0596	ADEFAS ENERGÍA, S.L.	44	25		25
Subtotal muestras bloque C				100	2	102
TOTAL MUESTREO VERIFICACIÓN CONSENTIMIENTO				1.610	200	1.810

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta ambos sectores y fases, el análisis correspondiente al presente estudio consta finalmente de un total de 3.970 CUPS sobre los que se realizó algún cambio de comercializador en el periodo comprendido entre el 1 de julio 2017 el 30 de junio 2018.

5.2. Resultados del análisis por sectores (Fase 1)

Como ya se ha señalado, 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 3.170 CUPS sobre los comercializadores que realizaron algún cambio durante el periodo estudiado considerando ambos sectores para la Fase 1.

Una vez analizados los CUPS de las muestras seleccionadas en la Fase 1, y verificadas las acreditaciones aportadas por las empresas, se aprecia que para el sector eléctrico, respecto a análisis anteriores, se produce un mayor porcentaje de acreditación del consentimiento (96,0%, frente al 85,4%, del

estudio anterior), así como una menor proporción de casos no acreditados (0,1%, frente el 3,1% en el estudio anterior). En el sector gasista, los resultados son similares a los del estudio anterior, con el 93,2% de acreditaciones (frente al 94,9% del estudio anterior), y el 0,2% de no acreditados (frente al 0,9%, un año antes).

Cuadro 4. Resumen de resultados obtenidos por sectores. FASE 1

Fase 1	SECTOR ELÉCTRICO	SECTOR GASISTA	TOTAL
Acreditados	96,0%	93,2%	94,6%
Dudas	3,9%	6,6%	5,3%
No acreditados	0,1%	0,2%	0,1%
Nº CUPS	1.560	1.610	3.170

Fuente: Elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores.

En la Fase 1, los casos dudosos en la acreditación más comunes, son fundamentalmente los debidos a contratos firmados, en los que «no es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS»¹⁹, casuística especialmente notoria en el sector gasista.

En el sector eléctrico la mayoría de casos con dudas se calificaron como documentación insuficiente²⁰ (38%). Se trata de contratos multipunto formalizados por empresas o administraciones en los que no es posible vincular el CUPS al citado contrato. Además, cabe destacar también los cambios en los que no es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS (1 de cada 4 aproximadamente).

El elevado número de dudosos encontrado en el sector gasista resulta fundamentalmente de contrataciones telemáticas de ALCANZIA ENERGIA SL en la que el consumidor firma el contrato electrónicamente. En sus alegaciones esta empresa explica que: *“Para firmar en formato digital, y estando completo el contrato, con todos los datos, se sube al programa interno de gestión comercial de ALCANZIA, y automáticamente se envía una copia al buzón de correo electrónico facilitado por el cliente, y simultáneamente un SMS a su teléfono móvil con un código de firma. El cliente recibe un correo electrónico en el que se le informa de que en el link que consta en el mismo mensaje, está disponible su contrato, para su lectura y cotejo y si está de acuerdo, para su firma. Para firmar,*

¹⁹ Por ejemplo, la firma no permite vincularse al DNI del consumidor, o falta información en el contrato que lo identifique como titular, etc.

²⁰ Esta casuística, se presenta cuando la documentación presentada resulta insuficiente para establecer unívocamente las condiciones contratadas en un determinado momento, con la voluntad del consumidor y con el punto de suministro correspondiente.

el cliente debe hacer click en el url que le llega por correo electrónico e introducir el código de firma que le llegó por SMS”.

Aunque se toman diversas cautelas en el proceso de firma, sin embargo, este sistema no permite vincular al consumidor con la firma, al corresponder ésta a un código alfanumérico, sin certificación alguna de terceros o trazabilidad de la misma.

Cuadro 5. Tipologías de casos dudosos en la acreditación. FASE 1

Fase 1: Tipología dudas	SECTOR ELÉCTRICO	SECTOR GASISTA	TOTAL
No es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS	26,2%	67,3%	42,9%
Documentación insuficiente	37,7%	6,5%	17,9%
Fecha activación supera los 6 meses desde la firma del contrato	13,1%	16,8%	15,5%
Sin fecha contrato/grabación	16,4%	6,5%	10,1%
Firmas no coinciden	0,0%	2,8%	1,8%
Fecha contrato posterior a la activación	1,6%	0,0%	0,6%
Contrato sin firmar	3,3%	0,0%	0,6%
No se incluye el número del CUPS en el contrato/grabación	1,6%	0,0%	0,6%
Nº CUPS	61	107	168

Fuente: Elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores.

5.3. Resultados de la supervisión de cambios (Fase 2)

Como ya se mencionó anteriormente, el objetivo de esta fase es supervisar el cumplimiento de la obtención expresa del consentimiento para aquellos CUPS sobre los que se activaron dos cambios muy cercanos en el tiempo, y que dieron como resultado la salida del consumidor del COR o CUR, según se tratara del sector eléctrico o gasista, para posteriormente retornar el cliente al mercado regulado. Es decir, movimientos de CUPS consistentes con posibles engaños en la contratación y/o cambios sin consentimiento. De esta forma, se ha seleccionado una muestra de 800 CUPS en el conjunto de los dos sectores (600 CUPS eléctricos y 200 CUPS gasistas), distribuidos en:

- 430 CUPS con cambios desde el COR/CUR a un comercializador libre para volver de nuevo a un comercializador de referencia o de último recurso.
- 370 CUPS cuyo cambio implicaba la pérdida del Bono Social.

Teniendo en cuenta ambos sectores, se obtienen valores de cambios no acreditados superiores a los de la Fase 1 (0,9% frente al 0,1%), así como la tasa de cambios dudosos (28,6% frente al 5,3%) concentrándose estas incidencias en el caso de los cambios con pérdida del Bono Social, donde no se aportó el documento de conformidad del consumidor a su pérdida.

Cuadro 6. Resultados Fase 2 (supervisión específica) por sector comparado con los resultados obtenidos en la Fase 1 (resultado global por sector)

SECTORES ELÉCTRICO Y GASISTA	Acreditados	Dudosos	No acreditados	TOTAL
Fase 1	94,6%	5,3%	0,1%	3.170
Fase 2	70,5%	28,6%	0,9%	800
Cambios con retorno	95,1%	4,0%	0,9%	430
Cambios con pérdida de Bono Social	41,9%	57,3%	0,8%	370
Nº CUPS	3.562	397	61	3.970

Fuente: Elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores.

Aquí, debemos diferenciar entre el conjunto de consumidores cuyos CUPS experimentaban movimientos anómalos retornando al comercializador inicial, y entre el conjunto de consumidores con Bono Social con cambio de comercializador que era susceptible de haber causado su pérdida.

Por otra parte, con respecto a los casos dudosos sin pérdida de Bono Social, podemos observar como principal motivo de no conformidad en el sector eléctrico: *“la falta de registro de la fecha en contratos o documentos que puedan ser asimilados a contrato, o por no incluir una fecha registrada en la grabación de contratación”*. Mientras que en el sector gasista no se da un motivo preponderante.

Cuadro 7. Tipologías de casos dudosos en la acreditación en la Fase 2, sin pérdida de Bono Social

Fase 2: Sin Bono Social	SECTOR ELÉCTRICO	SECTOR GASISTA	TOTAL
Sin fecha contrato/grabación	50,0%	0,0%	29,4%
Documentación insuficiente	40,0%	28,6%	35,3%
Fecha activación supera los 6 meses desde la firma del contrato	10,0%	28,6%	17,6%
Firmas no coinciden	0,0%	28,6%	11,8%
No es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS	0,0%	14,3%	5,9%
Nº CUPS	10	7	17

Fuente: Elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores.

Sin embargo, se encontraron 212 CUPS dudosos entre aquellos que, si perdían el Bono Social con el cambio de comercializador, al no aportar documentación indicativa de la conformidad a la pérdida del Bono Social²¹ por parte del

²¹ El consumidor debe haber firmado un documento de renuncia a la aplicación del Bono Social, o bien en la grabación de contratación renunciar expresamente a la aplicación del Bono Social, de modo similar al documento escrito. El RD 897/17 incluye un modelo de renuncia a la aplicación del Bono Social.

consumidor contratante. En el apartado 5.6 se detalla en profundidad el análisis de esta casuística.

Cuadro 8. Tipologías de casos dudosos en la acreditación en la Fase 2, con pérdida de Bono Social

Fase 2: Con Bono Social	SECTOR ELÉCTRICO	TOTAL
No se aportó conformidad del consumidor a la pérdida del Bono Social	100,0%	100,0%
Nº CUPS	212	212

Fuente: Elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores.

5.4. Resultados del análisis por empresas (Fase 1 y Fase 2)

5.4.1. Resultados para la Fase 1

Como consecuencia del análisis documental de la Fase 1, en la que se realizan muestreos de forma aleatoria, se observa que únicamente se encontró un solo cambio no acreditado²², correspondiente a ENDESA ENERGÍA, de un total de 202 solicitados (0,5%).

Entre los comercializadores que presentan cambios dudosos, destacan AURA ENERGÍA (72,0%), y FLIP ENERGÍA (13,6%), seguidos de ENDESA ENERGÍA (5,4%) e IBERDROLA CLIENTES (5,0%).

En el caso de AURA ENERGIA las dudas derivaban de contratos multipunto donde no era posible localizar el CUPS, mientras que en el de FLIP ENERGIA se producían por no ser posible determinar si el firmante era el titular del CUPS.

Los comercializadores eléctricos VIESGO ENERGÍA, EDP ENERGÍA, ENÉRGYA VM GESTION DE ENERGÍA y ESTABANELL Y PAHISA MERCATOR acreditaron correctamente todos los cambios de comercializador de las muestras obtenidas en esta primera Fase.

²²Esta Comisión está llevando a cabo las actuaciones correspondientes dentro del ámbito de sus competencias en relación a las distintas casuísticas identificadas en el informe.

Cuadro 9. Resultados comercializadores eléctricos. Fase 1

SECTOR ELÉCTRICO				
Fase 1	Acreditado	Duda	No acreditado	Total
VIESGO ENERGÍA	202	0	0	202
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
EDP ENERGÍA	202	0	0	202
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
NATURGY IBERIA	199	3	0	202
	98,5%	1,5%	0,0%	100,0%
IBERDROLA CLIENTES	192	10	0	202
	95,0%	5,0%	0,0%	100,0%
ENDESA ENERGÍA	190	11	1	202
	94,1%	5,4%	0,5%	100,0%
ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA	125	0	0	125
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
AUDAX ENERGÍA	124	1	0	125
	99,2%	0,8%	0,0%	100,0%
CLIDOM ENERGY	124	1	0	125
	99,2%	0,8%	0,0%	100,0%
FLIP ENERGÍA	108	17	0	125
	86,4%	13,6%	0,0%	100,0%
ESTABANELL Y PAHISA MERCATOR	25	0	0	25
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
AURA ENERGÍA	7	18	0	25
	28,0%	72,0%	0,0%	100,0%
Total	1.498	61	1	1.560
	96,0%	3,9%	0,1%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores.

Nota: Se marca en sombreado rojizo los porcentajes superiores al 2% para las dudas en la acreditación, y los porcentajes superiores al 0% de los no acreditados.

Realizando un ejercicio análogo sobre todos los comercializadores gasistas seleccionados en la Fase 1, se encuentra que NATURGY IBERIA no acreditó cambios sobre dos CUPS (1,0%), y ORUS ENERGÍA sobre un CUPS (4,0%).

Entre los comercializadores que presentan CUPS dudosos sobre los cambios analizados, destacan ALCANZIA ENERGÍA (56,0%), por los motivos comentados en el apartado 5.2, ENDESA ENERGÍA (9,4%), debido fundamentalmente a contratos firmados con más de 6 meses de antelación a la activación del cambio, y NATURGY IBERIA (3,5%).

Los comercializadores gasistas VIESGO ENERGÍA, FUSIONA SOLUCIONES ENERGÉTICAS, CEPSA COMERCIAL Y PETROLEO, INSERIMOS ENERGÍA,

PETRONAVARRA y ADELFA ENERGÍA acreditaron correctamente todos los cambios de comercializador en las muestras obtenidas para esta primera Fase.

Cuadro 10. Resultados comercializadores gasistas. Fase 1

SECTOR GASISTA				
Fase 1	Acreditado	Duda	No acreditado	Total
VIESGO ENERGÍA	202	0	0	202
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
EDP COMERCIALIZADORA	200	2	0	202
	99,0%	1,0%	0,0%	100,0%
IBERDROLA CLIENTES	197	5	0	202
	97,5%	2,5%	0,0%	100,0%
NATURGY IBERIA	193	7	2	202
	95,5%	3,5%	1,0%	100,0%
ENDESA ENERGÍA	183	19	0	202
	90,6%	9,4%	0,0%	100,0%
FUSIONA SOLUCIONES ENERGÉTICAS	125	0	0	125
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
CEPSA COMERCIAL PETRÓLEO	125	0	0	125
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
GAS NATURAL COMERCIALIZADORA	121	4	0	125
	96,8%	3,2%	0,0%	100,0%
ALCANZIA ENERGÍA	55	70	0	125
	44,0%	56,0%	0,0%	100,0%
INSERIMOS ENERGÍA	25	0	0	25
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
PETRONAVARRA	25	0	0	25
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
ADELFAS ENERGÍA	25	0	0	25
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
ORUS ENERGÍA	24	0	1	25
	96,0%	0,0%	4,0%	100,0%
Total	1.500	107	3	1.610
	93,2%	6,6%	0,2%	100,0%

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

Nota: Se marca en sombreado rojizo los porcentajes superiores al 2% para las dudas en la acreditación, y los porcentajes superiores al 0% de los no acreditados.

5.4.2. Resultados para la Fase 2

En el sector eléctrico, tres comercializadores presentaron cambios no acreditados entre los CUPS seleccionados para la Fase 2; es decir, no presentaron ningún tipo de documentación acreditativa. Estos agentes fueron ENDESA ENERGÍA, NATURGY IBERIA y EDP ENERGÍA, cuyos cambios no acreditados supusieron el 4,4%, el 1,6% y el 0,8% respectivamente, de las

muestras obtenidas. El total, el sector eléctrico registró un incumplimiento superior en esta Fase 2 (0,7%) que en la Fase 1 (0,1%) ya analizada.

Resultó notable el número de cambios que presentaron dudas en el sector eléctrico tras comprobar la documentación aportada, alcanzando los 222 CUPS en el periodo estudiado. Destacaron los agentes IBERDROLA CLIENTES (40,5% y 109 CUPS), NATURGY IBERIA (41,4% y 53 CUPS), ENDESA ENERGÍA (51,1% y 23 CUPS) y ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA (52,6% y 10 CUPS), al presentar porcentajes elevados con un tamaño de muestra considerable. Estas no conformidades con la acreditación son debido en su gran mayoría a la *“no aportación del documento de renuncia del social firmado por el consumidor”*.

Cuadro 11. Resultado por comercializador eléctrico. FASE 2.

SECTOR ELÉCTRICO				
Fase 2	Acreditado	Duda	No acreditado	Total
IBERDROLA CLIENTES	160	109	0	269
	59,5%	40,5%	0,0%	100,0%
NATURGY IBERIA	74	53	1	128
	57,8%	41,4%	0,8%	100,0%
EDP ENERGÍA	42	18	1	61
	68,9%	29,5%	1,6%	100,0%
ENDESA ENERGÍA	20	23	2	45
	44,4%	51,1%	4,4%	100,0%
AUDAX ENERGÍA	19	0	0	19
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
SOM ENERGÍA	9	0	0	9
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA	9	10	0	19
	47,4%	52,6%	0,0%	100,0%
GEO ALTERNATIVA	7	0	0	7
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
CIDE HC ENERGÍA	6	0	0	6
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES	5	3	0	8
	62,5%	37,5%	0,0%	100,0%
FACTOR ENERGÍA	4	0	0	4
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
ENELUZ 2025	4	0	0	4
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
FENIE ENERGÍA	3	0	0	3
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
EDP COMERCIALIZADORA	3	2	0	5
	60,0%	40,0%	0,0%	100,0%
VIESGO ENERGÍA	3	0	0	3
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
NABALIA ENERGÍA 2000	1	0	0	1
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
NOSA ENERXIA SOCIEDADE COOP GALEGA	1	0	0	1
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
ENERGÍA COLECTIVA	1	1	0	2
	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
ENERGÍA DLR COMERCIALIZADORA	1	0	0	1
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
UNIELÉCTRICA ENERGÍA	1	0	0	1
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
INER ENERGÍA CASTILLA LA MANCHA	1	0	0	1
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
CLIDOM ENERGY	0	1	0	1
	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
IBERELÉCTRICA COMERCIALIZADORA	0	1	0	1
	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
EPRESA ENERGÍA	0	1	0	1
	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Total	374	222	4	600
	62,3%	37,0%	0,7%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores.

Nota: Se marca en sombreado rojizo los porcentajes superiores al 2% para las dudas en la acreditación, y los porcentajes superiores al 0% de los no acreditados.

Respecto al número de cambios que presentaron dudas en el sector gasista tras comprobar la documentación aportada, este resultó muy inferior en comparación con el sector eléctrico. Únicamente los agentes NATURGY IBERIA (8,5% y 5 CUPS), FLIP ENERGÍA (33,1% y 1 CUPS) y ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES (50,0% y 1 CUPS) presentaron dudas en la acreditación.

Simétricamente al sector eléctrico en la Fase 2, aunque se detectaron 3 casos de CUPS no acreditados, su peso es comparativamente mayor al de la Fase 1 (1,5% en total frente al 0,2%). ENDESA ENERGIA presenta 2 casos (3,3% sobre la muestra recogida) y NATURGY IBERIA 1 caso (1,7%).

Cuadro 12. Resultado por comercializador del sector gasista. FASE 2

SECTOR GASISTA				
Fase 2	Acreditado	Duda	No acreditado	Total
ENDESA ENERGÍA	59	0	2	61
	96,7%	0,0%	3,3%	100,0%
NATURGY IBERIA	53	5	1	59
	89,8%	8,5%	1,7%	100,0%
IBERDROLA CLIENTES	30	0	0	30
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
EDP COMERCIALIZADORA	21	0	0	21
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
AUDAX ENERGÍA	12	0	0	12
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VIESGO ENERGÍA	5	0	0	5
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
FACTOR ENERGÍA	3	0	0	3
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
FLIP ENERGÍA	2	1	0	3
	66,7%	33,3%	0,0%	100,0%
FENIE ENERGÍA	2	0	0	2
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
SERVIGAS S. XXI	1	0	0	1
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES	1	1	0	2
	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
UNIÓN FENOSA GAS COMERCIALIZADORA	1	0	0	1
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Total	190	7	3	200
	95,0%	3,5%	1,5%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores.

Nota: Se marca en sombreado rojizo los porcentajes superiores al 2% para las dudas en la acreditación, y los porcentajes superiores al 0% de los no acreditados.

De modo consistente con los resultados obtenidos por sector en la Fase 1, el porcentaje de cambios de comercializador no acreditados por agente en el sector gasista (1,5%) es superior al del sector eléctrico (0,7%).

5.5. Resultados globales por comercializadores

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 qué comercializadores aglutinan el mayor número de puntos de suministro con cambios en los que no se acreditó el consentimiento. Lógicamente, en la medida que las muestras son de mayor tamaño, es más probable que aumenten los incumplimientos.

En total, se requirió a 29 agentes del sector eléctrico y 20 del sector gasista, muestras para acreditar la verificación del consentimiento expreso del consumidor al cambio de comercializador.

Si tenemos en cuenta ambos sectores y todos los CUPS sobre los que se solicitó información en el presente estudio (casi 4.000), comprobamos que fueron 11 los cambios no acreditados, y que éstos correspondieron a 4 comercializadores: ENDESA ENERGIA (5), NATURGY IBERIA (4), EDP ENERGIA (1) y ORUS ENERGIA (1).

En cuanto a la documentación aportada, tras la realización de los correspondientes análisis, un total de 397 cambios presentan dudas en su acreditación. Estos cambios dudosos correspondieron a 16 comercializadores. Se destacan los comercializadores con más de 10 casos y porcentajes superiores al 10%: IBERDROLA CLIENTES (124 CUPS, 17,6%), ALCANZIA ENERGIA (70 CUPS, 56%), NATURGY IBERIA (68 casos, 11,5%), ENDESA ENERGIA (53 casos, 10,3%), y AURA ENERGIA (18 CUPS, 72%), y FLIP ENERGIA (18 CUPS, 14,1%).

A continuación, se resumen los resultados agregados por sector y fase:

Cuadro 13. Resultados totales por agente para el conjunto de ambos sectores. Agentes que presentaron dudas o no acreditados en la verificación. FASES 1+2.

AMBOS SECTORES				
Fases 1 y 2	Acreditado	Duda	No acreditado	Total
IBERDROLA CLIENTES	579	124		703
	82,4%	17,6%		100,0%
NATURGY IBERIA	519	68	4	591
	87,8%	11,5%	0,7%	100,0%
ENDESA ENERGÍA	452	53	5	510
	88,6%	10,4%	1,0%	100,0%
EDP ENERGÍA	244	18	1	263
	92,8%	6,8%	0,4%	100,0%
EDP COMERCIALIZADORA	224	4		228
	98,2%	1,8%		100,0%
AUDAX ENERGÍA	155	1		156
	99,4%	0,6%		100,0%
ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA	134	10		144
	93,1%	6,9%		100,0%
CLIDOM ENERGY	124	2		126
	98,4%	1,6%		100,0%
GAS NATURAL COMERCIALIZADORA	121	4		125
	96,8%	3,2%		100,0%
FLIP ENERGÍA	110	18		128
	85,9%	14,1%		100,0%
ALCANZIA ENERGÍA	55	70		125
	44,0%	56,0%		100,0%
ORUS ENERGÍA	24		1	25
	96,0%		4,0%	100,0%
AURA ENERGÍA	7	18		25
	28,0%	72,0%		100,0%
ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES	6	4		10
	60,0%	40,0%		100,0%
ENERGÍA COLECTIVA	1	1		2
	50,0%	50,0%		100,0%
IBERELÉCTRICA COMERCIALIZADORA		1		1
		100,0%		100,0%
EPRESA ENERGÍA		1		1
		100,0%		100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores.

Nota: Se marca en sombreado rojizo los porcentajes superiores al 10% para las dudas en la acreditación, siempre que superen los 10 CUPS, y los porcentajes superiores al 0% de los no acreditados.

Por otra parte, los comercializadores tanto eléctricos como gasistas que acreditaron la totalidad de los cambios sobre los CUPS que les fueron solicitados son las mostradas en el cuadro siguiente. Destacó VIESGO ENERGÍA por

acreditar el 100% de los cambios con un tamaño de muestra considerable, que alcanzó entre ambos sectores y fases los 412 CUPS acreditados.

Cuadro 14. Resultados totales por agente para ambos sectores. Agentes que acreditaron el 100% de los cambios analizados. FASES 1 +2

Fases 1 y 2		
	Comercializador	Acreditado
SECTOR ELÉCTRICO	VIESGO ENERGÍA	205
	ESTABANELL Y PAHISA	25
	SOM ENERGÍA	9
	GEO ALTERNATIVA	7
	CIDE HC ENERGÍA	6
	FACTOR ENERGÍA	4
	ENELUZ 2025	4
	FENIE ENERGÍA	3
	UNIELÉCTRICA ENERGÍA	1
	ENERGÍA DLR	1
	NOSA ENERXIA SOCIEDADE COOP	1
	INER ENERGÍA CASTILLA LA	1
	NABALIA ENERGÍA 2000	1
SECTOR GASISTA	VIESGO ENERGÍA	207
	CEPSA COMERCIAL PETRÓLEO	125
	FUSIONA SOLUCIONES	125
	ADEFAS ENERGÍA	25
	PETRONAVARRA	25
	INSERIMOS ENERGÍA	25
	AUDAX ENERGÍA	12
	FACTOR ENERGÍA	3
	FENIE ENERGÍA	2
	UNIÓN FENOSA GAS	1
	SERVIGAS S. XXI	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores

Por último, cabe señalar que para la elaboración del procedimiento de verificación esta Comisión 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.

5.6. Resultados particulares de la supervisión por comercializadores derivados de cambios con pérdida del Bono Social

Dentro de los muestreos realizados para la Fase 2, se seleccionaron 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 de comercializador 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 Social²³ (25% de descuento en los términos fijo y variable del PVPC²⁴).

Para ello, inicialmente se realizó un requerimiento de información a los comercializadores de referencia sobre aquellos CUPS acogidos al Bono Social a fechas 30 de junio de 2017 (inicio periodo), 30 de diciembre de 2017 (mitad el periodo) y 30 de junio de 2018 (final del periodo).

Para obtener una muestra objetivo de 370 CUPS se utilizaron los siguientes criterios de selección:

1. Que en los CUPS únicamente se produjeran cambios de comercializador sin modificaciones contractuales, con base en a la información aportada por los distribuidores. Dado que estas modificaciones podrían suponer la pérdida del derecho a percibir el Bono Social, como por ejemplo, con un cambio de titularidad, o por incrementos de potencia por encima de los 3 kW.
2. Como casuística que se consideró más consistente con una pérdida del Bono Social con engaño, se seleccionaron los CUPS en los que se produjo cambio desde el COR al mercado libre para posteriormente retornar al COR, y que registraban Bono Social previo a ese cambio y Bono Social después del retorno al COR. Se encontraron 230 casos que cumplieran estas condiciones.
3. Se seleccionaron a su vez casos similares al anterior, en los que se hubieran producido dos cambios a mercado libre previos al retorno al Bono Social (se encontraron 100 casos).

²³ Pudiera darse el caso de que el consumidor libremente y en base a motivaciones propias decide renunciar a este derecho pasando a una tarifa más onerosa, pero se trataría de situaciones muy poco frecuentes y ligadas seguramente a Bonos Sociales que no implican necesariamente vulnerabilidad y/o pobreza energética.

²⁴ Precio Voluntario del Pequeño Consumidor.

4. Por último, se seleccionaron cambios con pérdida de Bono Social producidos en el segundo trimestre de 2018 (constaba Bono Social en las fechas previas, pero no así el 30 de junio de 2018). Se seleccionaron 40 casos. En estos casos no existen datos sobre la posible vuelta al Bono Social.

De esta forma se detectaron dos tipos de incumplimientos susceptibles de posibles actuaciones posteriores: a) cambios de comercializador en los que no se acredita la voluntad del consumidor, y b) cambios en los que no se aporta del modelo de renuncia al Bono Social establecido por el Real Decreto 897/2017.

En el primer caso, se presentaron 3 casos de cambios no acreditados que resultaron en pérdida del Bono Social, distribuidos equitativamente entre NATURGY IBERIA, EDP ENERGIA y ENDESA ENERGIA, siendo por tanto muy reducido el peso sobre el total de CUPS analizadas en este muestreo.

Sin embargo, el segundo caso, dio como resultado un amplio elenco de cambios en los que no se aporta del modelo de renuncia al Bono Social, considerándose por tanto que son cambios con dudas en la acreditación. Así se obtuvo un porcentaje de CUPS muy elevado, oscilando entre el 42% y el 78% para las comercializadoras con muestras por encima de 10 cambios. En este sentido se han de destacar a las empresas siguientes:

- IBERDROLA CLIENTES (102 CUPS o el 67,5% de los analizados).
- NATURGY IBERIA (53 CUPS o el 61,6% de los analizados).
- EDP ENERGIA (17 CUPS o el 41,5% de los analizados).
- ENDESA ENERGIA (21 CUPS o el 77,8% de los analizados).
- ENERGYA VM (10 CUPS o el 58,8% de los analizados).

El artículo 5.5 del Real Decreto 897/2017 establece que debe aportarse un documento que acredite la renuncia del consumidor a su derecho a percibir el Bono Social, lo que debería ser firmado para la válida suscripción del contrato.

En la tabla siguiente se muestra el compendio de los resultados obtenidos:

Cuadro 15. Comercializadores seleccionados por presentar cambios con movimientos anómalos que resultaron en una pérdida del Bono Social

COMERCIALIZADOR	Acreditados	Dudosos	No acreditados	TOTAL
IBERDROLA CLIENTES	49	102	0	151
	32,5%	67,5%	0,0%	100,0%
NATURGY IBERIA	32	53	1	86
	37,2%	61,6%	1,2%	100,0%
EDP ENERGÍA	23	17	1	41
	56,1%	41,5%	2,4%	100,0%
ENDESA ENERGÍA	5	21	1	27
	18,5%	77,8%	3,7%	100,0%
ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA	7	10	0	17
	41,2%	58,8%	0,0%	100,0%
SOM ENERGÍA	9	0	0	9
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES	5	3	0	8
	62,5%	37,5%	0,0%	100,0%
GEO ALTERNATIVA	6	0	0	6
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
AUDAX ENERGÍA	4	0	0	4
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
EDP COMERCIALIZADORA	1	2	0	3
	33,3%	66,7%	0,0%	100,0%
CIDE HC ENERGÍA	3	0	0	3
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
ENELUZ 2025	2	0	0	2
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
FENIE ENERGÍA	2	0	0	2
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
ENERGÍA COLECTIVA	1	1	0	2
	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
UNIELÉCTRICA ENERGÍA	1	0	0	1
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
NOSA ENERXIA SOCIEDADE COOP GALEGA	1	0	0	1
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
VIESGO ENERGÍA	1	0	0	1
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
IBERELÉCTRICA COMERCIALIZADORA	0	1	0	1
	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
ENERGÍA DLR COMERCIALIZADORA	1	0	0	1
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
INER ENERGÍA CASTILLA LA MANCHA	1	0	0	1
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
NABALIA ENERGÍA 2000	1	0	0	1
	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
CLIDOM ENERGY	0	1	0	1
	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
EPRESA ENERGÍA	0	1	0	1
	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%
Total general	155	212	3	370
	41,9%	57,3%	0,8%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores

Nota: Se marca en sombreado rojizo los porcentajes superiores al 2% para las dudas en la acreditación, y los porcentajes superiores al 0% de los no acreditados.

A continuación, se muestra el cuadro 16, en el que se detallan los cambios de comercializador de la muestra que son posteriores al 8 de octubre de 2017, fecha en que comienza la vigencia del Real Decreto 897/2017, y el grado de cumplimiento del mismo por comercializador. Únicamente, cerca de un cuarto de los cambios muestreados aportan la documentación correspondiente o bien estaban eximidos de las misma por evidenciarse con la documentación aportada que el consumidor no tenía derecho al Bono Social.

Cuadro 16. Fase 2. Acreditación del consentimiento de los Comercializadores para CUPS con pérdida Bono Social tras vigencia del Real Decreto 897/2017

COMERCIALIZADOR	Acreditados	Falta doc renuncia Bono Social	TOTAL
IBERDROLA CLIENTES	26	91	117
	22,2%	77,8%	100,0%
NATURGY IBERIA	1	52	53
	1,9%	98,1%	100,0%
ENDESA ENERGÍA	1	20	21
	4,8%	95,2%	100,0%
EDP ENERGÍA	0	15	15
	0,0%	100,0%	100,0%
ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA	0	10	10
	0,0%	100,0%	100,0%
SOM ENERGÍA	9	0	9
	100,0%	0,0%	100,0%
GEO ALTERNATIVA	6	0	6
	100,0%	0,0%	100,0%
ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES	4	0	4
	100,0%	0,0%	100,0%
AUDAX ENERGÍA	3	0	3
	100,0%	0,0%	100,0%
EDP COMERCIALIZADORA	0	2	2
	0,0%	100,0%	100,0%
FENIE ENERGÍA	2	0	2
	100,0%	0,0%	100,0%
CIDE HC ENERGÍA	2	0	2
	100,0%	0,0%	100,0%
ENERGÍA COLECTIVA	1	1	2
	50,0%	50,0%	100,0%
ENELUZ 2025	2	0	2
	100,0%	0,0%	100,0%
ENERGÍA DLR COMERCIALIZADORA	1	0	1
	100,0%	0,0%	100,0%
NOSA ENERXIA SOCIEDADE COOP GALEGA	1	0	1
	100,0%	0,0%	100,0%
VIESGO ENERGÍA	1	0	1
	100,0%	0,0%	100,0%
IBERELÉCTRICA COMERCIALIZADORA	0	1	1
	0,0%	100,0%	100,0%
UNIELÉCTRICA ENERGÍA	1	0	1
	100,0%	0,0%	100,0%
INER ENERGÍA CASTILLA LA MANCHA	1	0	1
	100,0%	0,0%	100,0%
NABALIA ENERGÍA 2000	1	0	1
	100,0%	0,0%	100,0%
CLIDOM ENERGY	0	1	1
	0,0%	100,0%	100,0%
EPRESA ENERGÍA	0	1	1
	0,0%	100,0%	100,0%
Total general	63	194	257
	24,5%	75,5%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores

A continuación, se detalla la evolución en el tiempo de estos posibles incumplimientos, observándose una clara disminución de los mismos a partir del 2018, sobre todo para IBERDROLA CLIENTES y NATURGY IBERIA. Con todo, el incumplimiento aún persiste en abril y mayo de 2018. Las discontinuidades en el número de CUPS por mes se deben al tipo de muestreos realizados, con movimientos con alta probabilidad de pérdida del Bono Social antes de diciembre de 2018 y antes de junio de 2018.

Cuadro 17. Distribución temporal de posibles incumplimientos del art 5. Del RD 897/17

COMERCIALIZADOR	oct.-17	nov.-17	dic.-17	ene.-18	feb.-18	mar.-18	abr.-18	may.-18	jun.-18	Total general
IBERDROLA CLIENTES	6	31	47			1	1	4	1	91
NATURGY IBERIA	11	17	9			2	7	6		52
ENDESA ENERGÍA	2	4	3			2		9		20
EDP ENERGÍA	7	6	1					1		15
ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA	1	4	5							10
EDP COMERCIALIZADORA		1				1				2
IBERELÉCTRICA COMERCIALIZADORA							1			1
EPRESA ENERGÍA								1		1
CLIDOM ENERGY							1			1
ENERGÍA COLECTIVA	1									1
Total general	28	63	65	0	0	6	10	21	1	194

Fuente: Elaboración propia a partir de datos requeridos a los comercializadores

Al respecto de esta no conformidad detectada, las principales alegaciones de las comercializadoras fueron:

Cuadro 18. Resumen de alegaciones de las empresas respecto a la no aportación del modelo de renuncia al Bono Social

Alegación	Empresas	CNMC
Excede ámbito expediente	EDP: la supervisión del cumplimiento de dichos requisitos excede el objeto de este expediente, que debe circunscribirse a la verificación del efectivo consentimiento al cambio de comercializador según lo dispuesto en el art. 3 del RD 1011/2009, por lo que este tema debería dejarse fuera del presente expediente	Según el art 5 del RD 897/17: "Esta información se aportará al consumidor en documento individual e independiente que lleve por título «Renuncia a la aplicación del Bono Social», que deberá ser firmado por el consumidor <u>como requisito necesario para la válida suscripción del nuevo contrato</u> , conforme el modelo contenido en el anexo VII." Es decir que se trata de un documento necesario para el perfeccionamiento del contrato, y que acredita que el consumidor es consciente de las implicaciones de la contratación, que supone un encarecimiento sensible del suministro. Por tanto se trata de un requisito documental indispensable en su caso para acreditar el consentimiento expreso del consumidor al cambio.

<p>Los cambios se produjeron por SIPS incompleto</p>	<p>ENERGYA VM / IBERDROLA CLIENTES / NATURGY IBERIA /EDP: Que, con objeto de cumplir con la normativa, se establecieron en los procesos de contratación, diferentes medidas preventivas como consultar el SIPS antes de presentar las ofertas para saber si el CUPS era beneficiario o no del Bono Social. Varios comercializadores en caso de contar con Bono Social el CUPS cancelan incondicionalmente la contratación. ENERGYA VM vuelve a consultar el SIPS y en el caso de que el CUPS sea beneficiario del Bono Social se contacta con el cliente y se le explica las consecuencias que tiene la contratación y en caso de que el Cliente insista en su deseo de contratar se le remite el modelo de renuncia.</p>	<p>Estas alegaciones dan mayor relevancia a la obligación documental establecida en el RD. De haber cumplido diligentemente con esta muchos de los cambios producidos se hubieran evitado. Máxime cuando se evidencia que en 156 casos los consumidores tras varios meses, en que podrían haber disfrutado del Bono Social, retornaron a éste.</p>
<p>Inexistencia periodo transitorio para adopción medidas</p>	<p>NATURGY: la inexistencia de un periodo transitorio en el RD 897/2017, imposibilitó a esta parte, planificar, preparar y tener implementadas las medidas tecnológicas que asegurasen la adaptación al modelo previsto en el referido Real Decreto en el momento de su entrada en vigor. (Por medidas tecnológicas parecen más bien referirse a la salvaguarda del SIPS para rechazar cambios de CUPS con Bono Social.)</p>	<p>No se duda de la dificultad técnica y esfuerzos necesarios para implementar la tramitación del nuevo Bono Social. Sin embargo, la obligación art. 5.5 requiere una actualización de la documentación contractual añadiendo algún párrafo adicional, tanto en la contratación presencial como la telefónica, así como adjuntar un documento adicional siguiendo el formato y texto explicitado en el RD. En definitiva, constituiría una dificultad logística de modificar un archivo original pdf/word utilizado por las fuerzas de venta y circularlo. De idéntica manera sería la modificación de los audios de contratación, comunicando la</p>

		<p>obligación de utilizar este nuevo protocolo de contratación. En todo caso se ha optado por no tener en consideración las contrataciones realizadas entre el 8 de octubre de 2017 y el 30 de noviembre de 2017, es decir más de 50 días naturales para implementar lo anteriormente mencionado.</p>
<p>Se produce en periodo transitorio</p>	<p>ENERGYA VM: Aportan escrito alegaciones según el cual los contratos están suscritos durante el período transitorio de 6 meses que otorgaba el propio Real Decreto 897/2017.</p>	<p>El periodo transitorio se concibió para los poseedores del Bono Social. De modo que pudieran tramitar en su caso el nuevo Bono Social, sin que en ese ínterin cesaran en el disfrute de ese derecho. Este periodo se extendió otros 6 meses adicionales, hasta el 8 de octubre de 2018 y finalmente expiró el 31 de diciembre de este año²⁵.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de alegaciones de los comercializadores

[INICIO CONFIDENCIAL][FIN CONFIDENCIAL]

En definitiva, durante el periodo analizado, se han encontrado 59 CUPS que perdieron el Bono Social a raíz de un cambio de comercializador, y que en meses posteriores lo recuperaron. Estos CUPS pertenecen a IBERDROLA CLIENTES (42), NATURGY IBERIA (10), ENERGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA (4), EDP ENERGÍA (2) y EPRESA ENERGÍA (1).

²⁵ Inicialmente expiraba el 8 de octubre de 2018, pero el Real Decreto-Ley 15/2018 amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2018, siempre que se solicitara y presentara la documentación completa antes de esta fecha.

Esta Comisión está llevando a cabo las actuaciones correspondientes dentro del ámbito de sus competencias, en relación a estos cambios con pérdida de Bono Social.

6. BUENAS PRÁCTICAS EN LA ACREDITACIÓN DEL CONSENTIMIENTO

En este apartado se realiza un análisis de la documentación aportada en el proceso de verificación del consentimiento, con el fin de detectar buenas prácticas que van más allá de los requisitos formalmente establecidos en la regulación. Se consideran como buenas prácticas de los comercializadores, la aportación de documentación adicional a la que se establece en el informe como mínima para la acreditación del consentimiento. Esta documentación permite contrastes adicionales, y refuerza el proceso de acreditación:

- De la identidad del firmante: Así como buena práctica en la contratación presencial se clasifican aquellos CUPS calificados como acreditados que presentaron contrato firmado y copia de un documento de identificación del firmante, cuyas firmas fueran consistentes.
- De la voluntad del mismo a contratar: Así como buena práctica en la contratación telefónica se clasificaron aquellos CUPS calificados como acreditados que presentan un SMS de confirmación, certificado por un tercero.

A continuación, se muestra una tabla resumen con el tamaño total de las muestras obtenidas para cada comercializador, y el porcentaje de cambios totales que se calificaron como buena práctica, así como su desglose por canal de contratación²⁶. Se puede observar que las empresas con buenas prácticas se corresponden con los 5 grupos empresariales de mayor tamaño en ambos sectores: VIESGO, NATURGY, ENDESA IBERDROLA y EDP.

Cabe destacar a VIESGO ENERGIA con un 81% de cambios con buenas prácticas, y asimismo, señalar que esta empresa, acreditó el 100% de los 412

²⁶ En caso de aportación de grabación de contratación y SMS de confirmación se determinó que el canal de contratación era telefónico, En caso de aportación de contrato firmado con copia del DNI se determinó que el canal de contratación era presencial. Si además se aportaba grabación a este último caso se clasificaba igualmente como presencial por constar la copia del DNI. En relación con las contrataciones telemáticas no se encontraron buenas prácticas, al acreditarse la mayoría con direcciones IP o contratos firmados sin documentación adicional. Cabe señalar el caso de ALCANZIA cuyo proceso de firma digital podría haber servido para acreditar el consentimiento e incluso como buena práctica, de mediar un tercero que certificara la firma.

CUPS solicitados, lo que pone de relieve el esfuerzo de este agente por llevar a cabo un procedimiento de contratación adecuadamente documentado, con medidas adicionales de contraste para la correcta acreditación del consentimiento efectivo.

Cuadro 19. Cuadro resumen con el porcentaje de cambios para los que se aportó documentación adicional a los requisitos mínimos formalmente establecidos en la regulación sectorial

COMERCIALIZADORA	Total general	% Doc Adicional Contratación Presencial	% Doc Adicional Contratación Telefónica	% Total Cambios Doc Adicional
VIESGO ENERGÍA	412	26%	56%	81%
NATURGY IBERIA	591	54%	22%	76%
ENDESA ENERGÍA	510	62%	5%	67%
IBERDROLA CLIENTES	703	47%	3%	49%
EDP COMERCIALIZADORA	228	33%	0%	33%
FUSIONA SOLUCIONES ENERGÉTICAS	125	31%		31%
EDP ENERGÍA	263	31%		31%
FLIP ENERGÍA	128	27%		27%
ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA	144		26%	26%
AUDAX ENERGÍA	156	21%		21%
CLIDOM ENERGY	126	4%		4%
ALCANZIA ENERGÍA	125	3%		3%
CEPSA COMERCIAL PETRÓLEO	125			0%
GAS NATURAL COMERCIALIZADORA	125			0%
Total general	3970	36%	11%	48%

7. OTRAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DEL EFECTIVO CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR.

Como ya se señaló en el apartado 2 del informe, el cambio de comercializador es un elemento clave en la dinámica competitiva de los mercados de electricidad y gas. Sin embargo, dentro del segmento de mercado doméstico existe un subconjunto relevante de consumidores con escasez de conocimientos del sector energético, con baja capacidad de tomar decisiones informadas y racionales en sus contrataciones.

En ese sentido en el Real Decreto 897/2017, y el Real Decreto Ley 15/2018, se desarrolló la definición de consumidor vulnerable y se creó el nuevo Bono Social, al tiempo que se establecían medidas adicionales de protección de los consumidores, para garantizar una mejor información, con especial atención a los considerados vulnerables, y asimismo evitar malas prácticas comerciales que estaban causando alarma social y menoscabando en la confianza en el sector, por lo que entre otros, se prohibió la venta domiciliaria.

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 los años en que se desarrolla el análisis (2017-2018), se han resuelto hasta el momento los siguientes expedientes sancionadores por incumplimiento de obligaciones en el cambio de comercializador en el sistema eléctrico:

Cuadro 20. Expedientes sancionadores de cambios con engaño resueltos en 2017-2018

Expediente	Empresa	Fecha de Resolución	Importe
SNC/DE/026/16	VIESGO ENERGIAS.L.	12/01/2017	15.000 €
SNC/DE/027/16	ENDESA ENERGIA S.A.	12/01/2017	20.000 €
SNC/DE/025/16	ENDESA ENERGIA S.A.	12/01/2017	20.000 €
SNC/DE/031/16	ENDESA ENERGIA S.A.	13/01/2017	20.000 €

SNC/DE/043/16	IBERDROLA CLIENTES S.A.U.	02/02/2017	30.000 €
SNC/DE/041/16	ENDESA ENERGIA S.A.	23/02/2017	40.000 €
SNC/DE/116/17	ENDESA ENERGÍA, S.A.	06/03/2018	30.000 €
SNC/DE/24/17	ZERO ELECTRUM, S.L.	26/07/2018	350.000 €
SNC/DE/24/17	CATGAS ENERGIA, S.A.	26/07/2018	150.000 €
SNC/DE/115/17	ENDESA ENERGÍA, S.A.	03/10/2018	20.000 €
SNC/DE/171/17	ENDESA ENERGÍA, S.A.	03/10/2018	40.000 €
SNC/DE/45/18	ENDESA ENERGÍA, S.A.	03/10/2018	30.000 €
SNC/DE/47/18	ENDESA ENERGÍA, S.A.	10/10/2018	30.000 €
SNC/DE/112/17	ENDESA ENERGÍA, S.A.	10/01/2019	30.000 €
SNC/DE/182/17	ENDESA ENERGÍA, S.A.	13/02/2019	170.000 €
SNC/DE/46/18	ENDESA ENERGÍA, S.A.	13/02/2019	90.000 €
SNC/DE/183/17	IBERDROLA CLIENTES, S.A.	13/02/2019	40.000 €
SNC/DE/48/18	EDP ENERGÍA, S.A.	13/02/2019	30.000 €
SNC/DE/021/18	ENDESA ENERGÍA, S.A.	28/02/2019	40.000 €
SNC/DE/111/17	ENDESA ENERGÍA, S.A.	28/02/2019	150.000 €
SNC/DE/111/17	ENERGÍA XXI COMERCIALIZADORA DE REFERENCIA, S.L.	28/02/2019	150.000 €
SNC/DE/139/18	FLIP ENERGÍA, S.L.	10/10/2019	10.000 €
SNC/DE/010/19	FLIP ENERGÍA, S.L.	22/10/2019	20.000 €

Nota: el SNC/DE/031/16 fue recurrido ante la Audiencia Nacional que falló a favor de ENDESA ENERGIA S.A. anulándose la resolución de este procedimiento sancionador.

Fuente: Elaboración propia

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

Por último, señalar que, durante los años 2017 y 2018 se han tramitado respectivamente 130 y 157 expedientes informativos, derivados de denuncias de consumidores por cambios de comercializador sin consentimiento.

8. CONCLUSIONES

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, de 22 de junio. 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 2017 a junio 2018, en el que se realizaron 2,83 millones de cambios de comercializador en el sector eléctrico y 0,74 millones de cambios en el sector gasista. A continuación, se solicitó la documentación que acredite el consentimiento al cambio por parte del consumidor, para de varias muestras estadísticas de puntos de suministro que habían cambiado de comercializador durante el periodo de análisis. En total se solicitó la acreditación del consentimiento en 4.020 cambios²⁷.

Tercera. - En una primera Fase de análisis sectorial y por comercializadora, con muestras representativas de los cambios habidos en ambos sectores, se encuentran los siguientes resultados:

- En el sector eléctrico, en el 0,1% de los cambios de comercializador de una muestra de 1.560, representativa de los habidos en el periodo de estudio, no se pudo acreditar el consentimiento del consumidor porque la comercializadora, a requerimiento de la CNMC, no presentó la documentación correspondiente (inferior al 3,1%, en el estudio anterior). No obstante, en el 3,9% de los cambios analizados existen dudas del otorgamiento de este consentimiento. De éstos últimos, las situaciones preponderantes se deben a contratos multipunto formalizados por empresas o administraciones en los que no es posible vincular el punto de suministro al citado contrato focalizados especialmente en la comercializadora AURA ENERGIA, y a cambios en los que no es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS que fueron contrataciones de FLIP ENERGIA.

²⁷ Aunque la no contestación a los requerimientos por parte de dos agentes, redujo el número final analizado de cambios a 3.970, distribuidos en 2.160 en el sector eléctrico, y 1.810 en el sector gasista.

- En el sector gasista, en el 0,2% de los cambios de comercializador de una muestra de 1.610, representativa de los habidos en el periodo de estudio, no se presentó documentación que acreditara el consentimiento (inferior al 0,9%, en el estudio anterior). Asimismo, se han encontrado situaciones dudosas en el 6,6% de los casos analizados. Éstas son fundamentalmente debidas a no poderse determinar si el firmante del contrato es el titular del CUPS. Así un elevado número de CUPS encontrado en el sector gasista resultan de contrataciones telemáticas de ALCANZIA ENERGIA, en la que el consumidor firma el contrato electrónicamente. Aunque se toman diversas cautelas en el proceso de firma, éste no permite vincular al consumidor con la firma al ser ésta un código alfanumérico, sin certificación alguna de terceros o trazabilidad de la misma.

Cuarta. - En una segunda Fase de análisis específico, dirigido a situaciones que tienen una mayor probabilidad de incumplimiento, se tomaron muestras sobre aquellos puntos de suministro en los que se efectuaron cambios consecutivos (o próximos en el tiempo) que supusieron el retorno al comercializador inicial. Asimismo, se seleccionan CUPS de cambios de comercializador que pudieran provenir de la condición previa de Bono Social. En total se analizaron 800 cambios de comercializador.

Así, en el sector eléctrico se obtuvieron cambios no acreditados en el 0,7% de los análisis (0,1% en la primera Fase), mientras que en el sector gasista fue del 1,5% (0,2% en la primera Fase). Por otra parte, la tasa de cambios dudosos fue también muy superior, especialmente en el sector eléctrico con el 37% (concentrándose estos cambios en los CUPS que habían perdido el Bono Social), mientras que en el gasista, fue del 3,5%.

Quinta. - Durante el periodo analizado, se han encontrado 59 CUPS que perdieron el Bono Social a raíz de un cambio de comercializador, y que en meses posteriores lo recuperaron. Estos CUPS pertenecen a IBERDROLA CLIENTES (42), NATURGY IBERIA (10), ENERGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA (4), EDP ENERGÍA (2) y EPRESA ENERGÍA (1). En la documentación aportada para la acreditación del consentimiento de estos cambios no se aportó el modelo de renuncia al Bono Social firmado por el consumidor, ni se evidenció en la misma, advertencia alguna sobre las implicaciones que tendría un cambio al mercado libre para estos consumidores, por lo que se podría haber incumplido lo establecido en el artículo 5.5 del RD 897/2017.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

Sexta. - Analizando los resultados del análisis en términos absolutos, por comercializadora, considerando la totalidad de muestras analizadas en la primera y segunda Fase, los casos de cambios de comercializador en los que no se ha acreditado el consentimiento del consumidor se concentran en ENDESA ENERGÍA, con 5 cambios no acreditados (3 en el sector eléctrico y 2 en el gasista), NATURGY IBERIA con 4 cambios no acreditados (1 en el sector eléctrico y 3 en el gasista), y con 1 cambio no acreditado EDP ENERGIA (sector eléctrico) y ORUS ENERGIA (sector gasista), lo que supone un número relativamente reducido, considerando los 3.970 cambios analizados (un 0,28% de los mismos).

Séptima. - Por último, en relación con los resultados obtenidos en el estudio, cabe destacar a VIESGO ENERGIA que aportó en un 81% de cambios analizados documentación adicional a la mínima indispensable para que se califique como acreditado en el procedimiento. Esta documentación facilita contrastes adicionales sobre la identidad del consumidor y/o sobre su conformidad con la contratación. Asimismo, VIESGO ENERGIA acreditó el consentimiento del 100% de los 412 CUPS que se le requirieron.

Octava. - Esta Comisión está llevando a cabo las actuaciones correspondientes dentro del ámbito de sus competencias, en relación a los cambios en los que el consentimiento no fue acreditado y en los que se produjo la pérdida de Bono Social.

Novena. – Esta Sala, continuará supervisando la verificación del consentimiento de cambio de comercializador, con especial atención a puntos de suministro que registren cambios anómalos, y a posibles irregularidades vinculadas a la prestación del Bono Social.

