

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

REF. IS/DE/020/20

17 de febrero de 2022

www.cnmc.es

Índice

1. OBJETO	4
2. IMPORTANCIA DEL PROCESO DE CAMBIO DE COMERCIALIZADOR.....	6
3. REGULACIÓN VIGENTE	9
4. METODOLOGÍA DE VERIFICACIÓN DEL CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR	15
4.1. Procedimiento general	15
4.2. Criterios para el establecimiento de las muestras.....	19
4.3. Criterios para la verificación del efectivo consentimiento.....	21
4.4. Novedades respecto a estudios de verificación internos anteriores	25
5. RESULTADOS DEL ESTUDIO	25
5.1. Segmentación de los comercializadores de Bloques y obtención de muestras estadísticas	25
5.2. Resultados globales del análisis por sectores	29
5.3. Resultados del análisis por comercializadores	32
5.3.1. Resultados globales por comercializadores.....	32
5.3.2. Comercializadores que presentaron casos no acreditados	34
5.3.3. Comercializadores que presentaron no conformidades con pérdida del Bono Social.	34
6. BUENAS PRÁCTICAS EN LA ACREDITACIÓN DEL CONSENTIMIENTO.....	37
7. OTRAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DEL EFECTIVO CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR.....	40
8. PROPUESTAS NORMATIVAS	42
9. RESUMEN Y CONCLUSIONES	46
ACUERDO	49
10. ANEXO	50
10.1. Resultados totales por fase y sector	50
10.2. Resultados por comercializadores, desagregando por fase y sector	52

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

Expediente nº: IS/DE/020/20

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 17 de febrero de 2022

La Sala de Supervisión Regulatoria, en su reunión de 17 de febrero de 2022, ha aprobado el presente informe de supervisión del efectivo consentimiento del consumidor a los cambios de comercializador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia¹, en la Disposición transitoria tercera de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico² y en el artículo 3.q del Real Decreto 1011/2009, de 19 de junio, por el que se regula la Oficina de Cambios de Suministrador³.

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

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

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

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

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

1. OBJETO

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

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

El objeto de este 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 otro parte, la CNMC recoge en su Plan de Actuación 2021/2022 el objetivo de vigilar y favorecer la protección y los derechos de los consumidores, situando al consumidor energético en el centro de sus actuaciones en una doble vertiente de promoción y de protección. Así, por un lado, promoviendo el papel activo del consumidor y garantizando el acceso a opciones energéticas sostenibles; y por otro, procurando no dejar a nadie atrás ante la nueva transición ecológica, con medidas adecuadas de protección al consumidor, con especial atención a los consumidores vulnerables, y aquellos consumidores con un insuficiente conocimiento del mercado, que al mismo tiempo podría evitar distorsiones del mismo.

En España se vienen realizando anualmente en torno a los cuatro millones de cambios de comercializador entre los sectores eléctrico y gasista⁴. 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

⁴ En concreto, en el año 2020, fueron activados 4,5 millones de cambios.

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 estudio⁵ que abarca desde julio 2019 a junio 2020, en el que se realizaron 2.736.057 cambios de comercializador en el mercado libre del sector eléctrico y 623.699 cambios en el mercado libre del sector del gas natural⁶. 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 correspondientes derivadas de la supervisión y las posibles mejoras y propuestas normativas.

⁵ La CNMC ha efectuado en el pasado varios estudios de verificación del consentimiento. Así, el anterior, abarcó el periodo julio 2017 a junio 2018, y fue aprobado por la Sala de Supervisión Regulatoria el 17 de diciembre de 2019.

⁶ Se excluye del análisis los cambios efectuados a favor de los Comercializadores de referencia y de último recurso, al ser con frecuencia cambios efectuados de modo automático al finalizar la vigencia del contrato del consumidor para evitar que este se quede sin suministro, en los que no se recaba el consentimiento del mismo, y no poder distinguirse este tipo de movimientos de un cambio al uso en el que se produce un proceso de contratación. En todo caso, los cambios a favor de estos comercializadores en su mayoría son por iniciativa del consumidor, sin que conste hasta la fecha a esta Comisión denuncias por procesos de captación irregulares por parte de estos comercializadores.

2. IMPORTANCIA DEL PROCESO DE CAMBIO DE COMERCIALIZADOR

Se debe señalar 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 contexto en que se encuentran los consumidores de los sectores de gas y electricidad en nuestro país, con elevado grado de descontento, y un limitado conocimiento e implicación en los mercados:

- Así, los datos del *2020 The Consumer Market Monitoring Survey*⁷ 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. En el último informe publicado en marzo de 2021, desde el punto de vista del consumidor, se analizan por un lado 22 mercados de servicios diferentes en España, y por otro se realiza una comparativa del sector eléctrico y del sector gasista en los países de la UE. Así con respecto a los indicadores de credibilidad/confianza hacia los proveedores del servicio⁸ y de valoración de la experiencia al contratar el servicio⁹, los suministros eléctricos y gasistas se encuentran entre los peor valorados, tanto a en la comparativa intersectorial a nivel nacional, como al comparar los sectores eléctrico y gasista con los del resto de países europeos.
- En ese mismo sentido, en el *Panel de hogares de la CNMC*¹⁰ del primer semestre 2021 (más coincidente con el estudio realizado que los del

⁷ *European Union: «2020 The Consumer Market Monitoring Survey - March 2021»*. Las encuestas para los sectores eléctrico y gasista se llevaron a cabo entre julio y octubre de 2020.

⁸ A la pregunta sobre credibilidad/confianza hacia los proveedores del servicio, por sectores, el suministro eléctrico ocupa la 15ª posición, mientras el gas se encuentra ligeramente peor valorado ocupando la posición 17ª. A nivel europeo, el mercado eléctrico en España ocupa el 5º puesto entre los peor valorados a 8 puntos de diferencia por debajo de la media de los EU-27. El mercado gasista ocupa el 6º peor puesto a 5 puntos por debajo de la media de los EU-27.

⁹ A la pregunta sobre valoración de la experiencia al contratar el servicio, el suministro eléctrico ocupa la última posición, mientras el gas se encuentra ligeramente mejor valorado, aunque ocupando la posición 17ª. A nivel europeo, el mercado eléctrico en España ocupa el 3er puesto de entre los peor valorados, 7 puntos por debajo de la media de los EU-27. El mercado gasista ocupa el 3er peor puesto, 5 puntos por debajo de la media de los EU-27.

¹⁰ <http://data.cnmc.es/datagraph/> "PANEL DE HOGARES CNMC"

segundo semestre, cuyos resultados son similares), que constituye un estudio demoscópico periódico, muestra este bajo nivel de satisfacción. Así, el nivel de satisfacción global de los servicios energéticos es el menor de los servicios analizados¹¹, alcanzando un 49,3% y 52,4% en los sectores de electricidad y en el de gas. Las principales razones de insatisfacción en ambos sectores son, que los servicios son caros, la falta de claridad en las facturas y en los precios aplicados a los servicios, y la falta de información sobre las condiciones de suministro y contractuales.

- Adicionalmente, 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. Sólo 1 de cada 4 consumidores encuestados en el panel de hogares declaran conocer la diferencia entre el suministro a mercado libre y el regulado (27% en electricidad y 23,9% en gas). En consecuencia, hasta un 63% en electricidad y un 71% en gas desconocen en cuál de estos mercados contrataron su suministro.
 - b. En torno al 31-33% 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 2019-2021
 - c. En el sector eléctrico al menos 1/3 de los hogares encuestados desconocen el tipo de tarifa contratada (precios horarios, en dos o tres tramos horarios, tarifa plana u otra).
 - d. Según el Panel de Hogares del primer semestre de 2021, sólo 2 de cada 3 encuestados afirman conocer la existencia del Bono Social, así como los requisitos necesarios para su obtención.
- Además, otros indicadores del *Panel de Hogares*, para el 4º trimestre de 2020, ponen de relieve un bajo nivel de implicación de los consumidores en el mercado:
 - a. Así, en torno a 1 de cada 3 consumidores encuestados declaran haber cambiado alguna de vez de comercializador en los sectores eléctrico y gasista.
 - b. Alrededor del 17% de los hogares españoles cambió de oferta de electricidad en los últimos dos años (entre 2019 y 2020), mientras que un 13,5% lo hizo para el servicio de gas natural. De estos cambios, en el sector eléctrico un 38% son a iniciativa del comercializador frente al

¹¹ Agregando los consumidores que se declaran satisfechos y a los que se declaran muy satisfechos. Los servicios comparados son electricidad, gas natural, telefonía fija, banda ancha fija, televisión de pago, telefonía móvil, internet móvil.

38% a iniciativa del consumidor, mientras que en el sector gasista los cambios por iniciativa del comercializador son más preponderantes, un 44% frente a un 33% del consumidor. Es decir, que es el comercializador el que inicia las contrataciones en casi la mitad de los casos en el sector gasista.

Con respecto a la coyuntura normativa, nos encontramos en una transición a un modelo de mercado minorista energético plenamente liberalizado, 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. Así, 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 Europea¹² han manifestado su voluntad de que los consumidores sean el centro de la orientación de la política energética.

La Directiva UE 2019/944 expande y profundiza el alcance del Tercer Paquete, *del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019*, además de contemplar las novedades derivadas de la transición ecológica (nuevos agentes como agregadores y comunidades de la energía, el derecho a contratar con precios dinámicos, etc.) recoge una mayor información en los contratos y facturas de los consumidores, los requisitos de las herramientas de comparación, o ciertos derechos sobre el cambio de comercializador (que sea gratuito, derecho a rescindirlos sin coste salvo justificación adecuada en contratos a precio fijo, que en 2026, los procesos técnicos de cambio de suministrador no podrán durar más de veinticuatro horas y serán posibles cualquier día laborable) entre otros.

Por último, la visión del CEER-BEUC para los consumidores de energía en el 2030¹³ expone una serie de principios rectores del sector¹⁴ como guía para futuras políticas, normativas, y a los agentes del sector. De modo que se sitúe de modo efectivo al consumidor en el centro de los mercados energéticos y este pueda extraer los beneficios potenciales de las transiciones energética y digital.

¹² EC Summer Package 2015, Documento Draft_ EC Retail: «*New Retail Energy Markets - Delivering a New Deal for Energy Consumers in Europe*».

¹³ <https://www.ceer.eu/ceer-beuc-2030-vision-for-energy-consumers>

¹⁴ Affordability, Simplicity, Protection, Inclusiveness, Reliability and Empowerment (ASPIRE). Esto es, asequibilidad, simplicidad, protección, inclusividad, confianza, y empoderamiento

Entre estos principios se encuentran la protección, el empoderamiento del consumidor, así como su inclusión procurando no dejar a nadie atrás en este proceso de transición. El Plan de Actuación de la CNMC se alinea con estos principios, de acuerdo con lo señalado en el apartado 1, y sobre los mismo incide la presente supervisión de la verificación del efectivo consentimiento del consumidor al cambio de comercializador.

En definitiva, esta coyuntura de bajo grado de conocimiento y participación en el mercado del consumidor junto con el contexto regulatorio, en que el consumidor debe situarse en el centro de la transición energética, acentúan la relevancia de la supervisión del consentimiento de los consumidores al cambio de comercializador. En consecuencia, cabe considerar una revisión y mejora de la regulación, en especial en lo relativo al 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 dado el actual contexto de elevados precios de la energía, en conjunción con 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.

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.

En el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, según la redacción dada por la **Ley 3/2014**, de 27 de marzo, (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 3/2018 de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, además de su reglamento de desarrollo.

Adicionalmente, 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.

Con 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, se introdujeron cambios en la regulación del suministro, especialmente en la del consumidor vulnerable. Entre los cambios introducidos en materia de protección al consumidor cabe destacar en este caso la prohibición de la contratación del suministro eléctrico y de gas en la modalidad “*puerta a puerta*”, salvo petición expresa del consumidor y a propia iniciativa para establecer la cita para la contratación mediante esta modalidad.¹⁵

¹⁵ Salvo petición expresa del consumidor y a propia iniciativa para establecer la cita para la contratación mediante esta modalidad.

Adicionalmente con el motivo de la pandemia COVID-19 se introdujo normativa adicional con medidas de protección adicionales a los consumidores¹⁶.

4. METODOLOGÍA DE VERIFICACIÓN DEL CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR

4.1. PROCEDIMIENTO GENERAL

Durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2019 y el 30 de junio de 2020 los comercializadores eléctricos activaron 2,74 millones de solicitudes de cambio en el mercado libre, mientras que, en el caso de los comercializadores gasistas, fueron 0,62 millones las solicitudes de cambio activadas¹⁷, en este mercado.

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

¹⁶ El 31 de marzo de 2020 se aprobó el Real Decreto-ley 11/2020. El 29 de septiembre de 2020 se aprobó el Real Decreto-ley 30/2020, en el que se estableció como nuevo colectivo con derecho a la percepción del Bono Social a las personas en desempleo, ERTE o reducción de jornada, por cuidados, en caso de ser empresario u otras circunstancias similares que suponga pérdida sustancial de ingresos hasta el 30 de junio de 2021 o cuando cambien las circunstancias que dan derecho al Bono Social. El 22 de diciembre de 2020 se aprobó el Real Decreto-ley 37/2020, en el que se estableció que mientras estuviera vigente el Estado de Alarma no podría suspenderse el suministro de electricidad y gas a los consumidores vulnerables, vulnerables severos y en riesgo de exclusión social de acuerdo con el Real Decreto 897/2017, y que no computarían plazos entre el requerimiento de pago y la suspensión del suministro.

¹⁷ En concreto los datos disponibles al inicio del estudio arrojaban 2.736.057 cambios activados de los comercializadores eléctricos en el mercado libre, mientras que, en el caso de los comercializadores gasistas en el mercado libre, fueron 623.699 las activaciones realizadas.

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 2019 y junio 2020) 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 sectorial y por comercializador:** 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 en función del número de cambios activados:
 - 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 0,3% sobre el total del sector en el caso eléctrico, y superior al 1%, en el caso del sector gasista. De modo que la suma de las cuotas de los cambios de los Bloques A y B cubran al menos el 90% de los cambios del sector.
 - 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 selecciona a cinco empresas, en concreto aquellas con mayor cuota de cambios y que presentaron un porcentaje de rescisiones de contratos por encima de la media sectorial¹⁸, hasta completar los 5 comercializadores. Para el Bloque C se selecciona aleatoriamente también a cinco empresas comercializadoras por sector.

- **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 inicial¹⁹, 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.

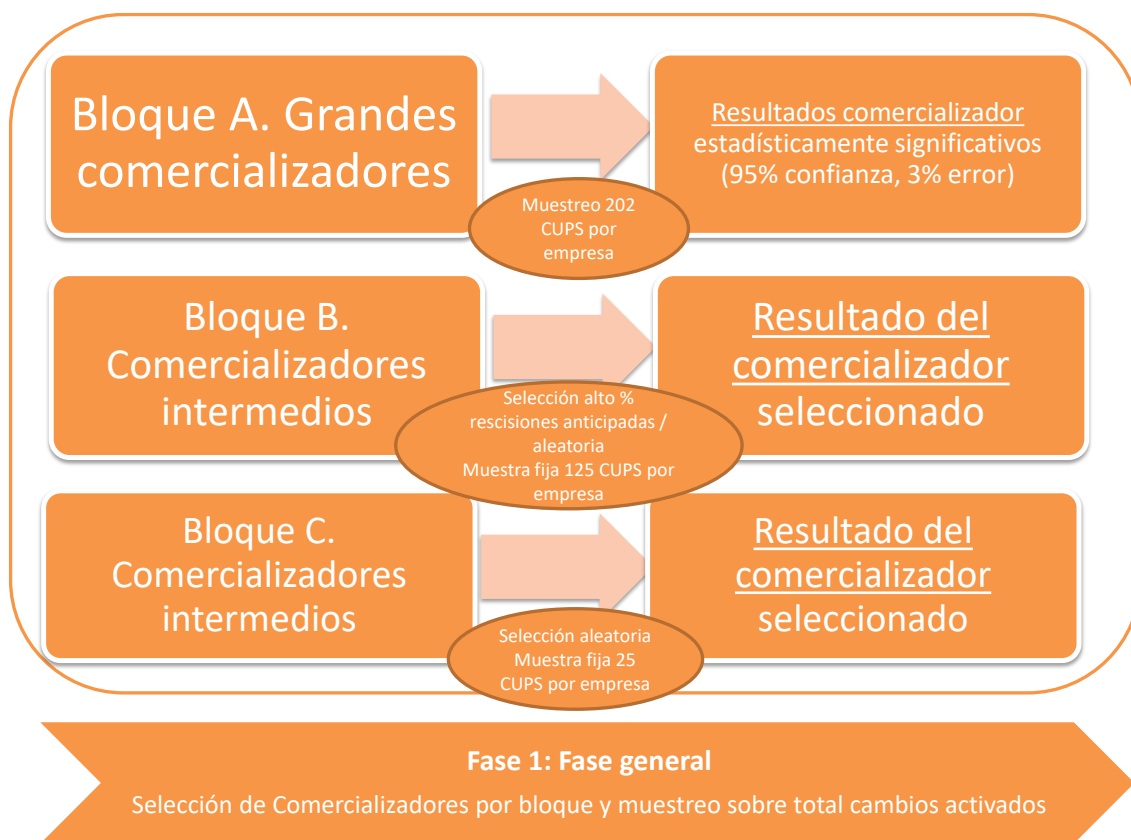
En todos los casos, se solicita a los comercializadores la subsanación de los soportes documentales aportados, cuando éstas sean declarados no conformes, defectuosos o incompletos.

A continuación, se incluyen unas figuras que resumen el proceso seguido:

¹⁸ En igualdad de tipos de contrato (con o sin penalización) y de posibles contraofertas recibidas por el consumidor, un mayor porcentaje de rescisiones podría ir asociado a un mayor porcentaje de disconformidades en la contratación. Se definió rescisión de contrato para aquellos CUPS de los que se tiene constancia que cambiaron a favor de un agente, durante el periodo de estudio y que durante el mismo volvieron a cambiar a favor de un tercero en un tiempo inferior a 1 año.

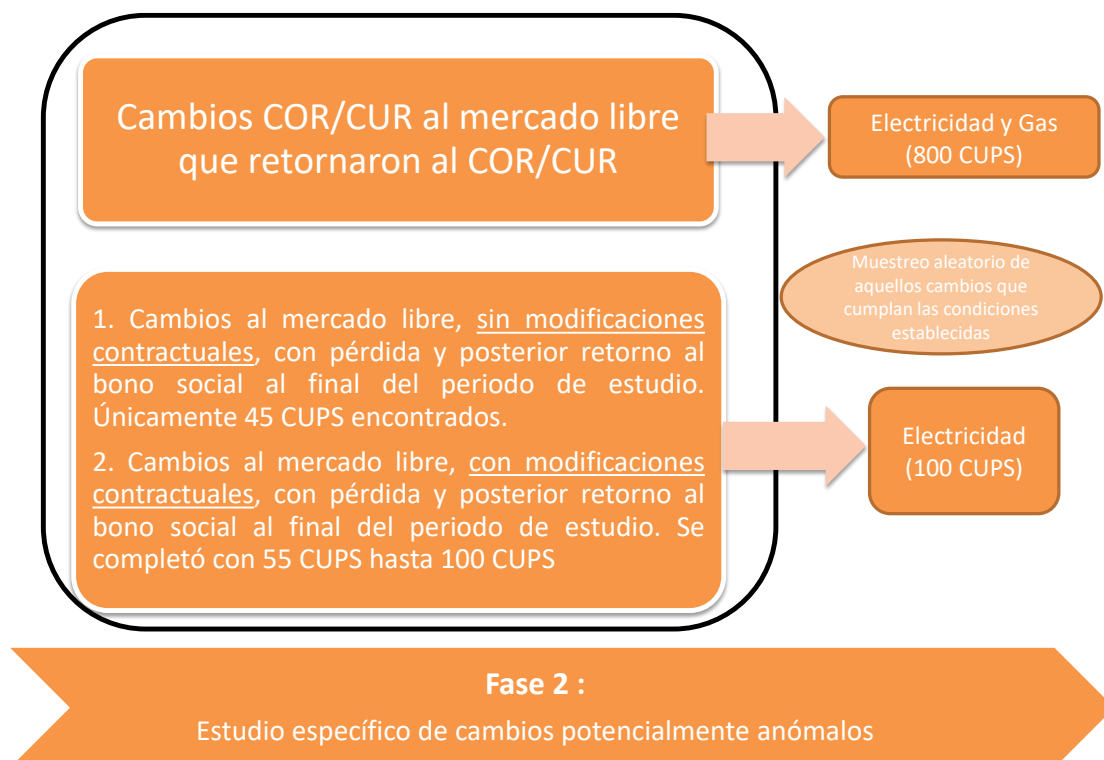
¹⁹ Esto podría ser consistente con un cambio sin consentimiento detectado por el consumidor, en el que solicita volver a su comercializador previo. En particular en el estudio se seleccionaron cambios desde el COR/CUR a un comercializador libre con retorno de nuevo al mercado regulado.

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



Fuente: elaboración propia.

Figura 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, deberán tener las siguientes características:

Se supondrá 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 202 puntos de suministro.

En las empresas seleccionadas en los Bloques B y C de cada sector, las muestras se seleccionarán aleatoriamente y tendrán el número de CUPS de 125 y 25 puntos de suministro respectivamente, salvo que el número cambios en el periodo sea inferior, en cuyo caso, se requeriría la totalidad de CUPS activados. El método de selección aleatorio utilizado es el muestreo aleatorio simple sin reposición.

Para la Fase 1, se estiman necesarios 1.760 CUPS²⁰ por sector, por lo que se necesita en conjunto un análisis de 3.520 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 dedicarían un total de 900 CUPS. Incluye los CUPS que se detecten que provienen del Bono Social.

²⁰ 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 determinó un muestreo total de 4.420 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 verificará 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 verificará que la respuesta del consumidor a la propuesta de cambio de suministrador es positiva. Adicionalmente, los comercializadores deberán aportar la aceptación de la oferta mediante firma del consumidor o mediante el envío de acuerdo de éste por escrito, que, entre otros medios, podrá llevarse a cabo mediante papel, correo electrónico, fax o sms²¹. En el caso de confirmación por escrito o fax, la verificación de la confirmación de oferta

²¹ 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.

seguirá los mismos criterios que en el punto anterior. En el de caso confirmación por correo electrónico o sms se comprobará que la dirección de correo o el teléfono asociado al sms pertenecen al consumidor registrado en la locución de contratación.

- En caso de otorgamiento del consentimiento mediante procedimientos telemáticos se verificará 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 verificará que se adjunta el correspondiente certificado digital.

En caso de no poder relacionar mediante la documentación enviada la correspondencia del CUPS con el titular que aparece en dicha documentación, se deberá facilitar copia de cualquier documentación complementaria que permita establecer de manera suficiente 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 proporcionará 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 que no presentan documentación acreditativa alguna, o bien la misma está tan deteriorada que es completamente inservible. En ese caso se clasifican como “cambios cuyo consentimiento no se acredita”. Asimismo, se considera que contratos firmados con más de un año de antelación a la activación del cambio no acreditan el consentimiento del consumidor al mismo, salvo que el comercializador aporte documentación adicional explicativa de esta anomalía.

Cuadro 1. Resumen: Clasificación de diferentes casuísticas

Dudas/No acreditado	Casuística	Explicación
Dudas	Contrato sin firmar	Contrato escrito sin firma alguna.
	Contratos en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante	Contratos no firmados por titular del punto de suministro, en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante
	Documentación insuficiente	Documentación insuficiente para establecer unívocamente las condiciones contratadas en un determinado momento con la voluntad del consumidor y con el punto de suministro correspondiente. Por ejemplo: no se incluye el número del CUPS en el contrato/grabación, falta la confirmación de la oferta en una contratación telefónica o esta es dudosa
	Fecha activación supera los 6 meses desde la firma del contrato	Se fija un límite en el tiempo que de validez al consentimiento. De otro modo una vez otorgado el consentimiento por el consumidor, el comercializador podría hacer uso de esta justificación indefinidamente.
	Fecha contrato posterior a la activación	En este caso no se garantiza que existiera consentimiento al cambio. Aunque muy improbable podría darse el caso de un cambio sin consentimiento en el que posteriormente el consumidor acceda a quedarse con el comercializador y firmar un contrato.
	No es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS	No es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS ya que por ejemplo: la firma no permita ligarlo al DNI, falta información en el contrato que lo identifique como titular, etc.
	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 / responde erróneamente a preguntas personales (posible suplantación)
	Grabación anómala. Dudas identidad	Consumidor responde erróneamente a preguntas personales (posible suplantación)
	Contratación presencial sin evidencia cumplimiento puerta fría	No se aporta soporte documental con solicitud expresa del consumidor visita domicilio, o no se acredita contratación fuera de domicilio.
	Perdida Bono Social sin evidencia información al consumidor implicaciones contratación	No se aporta soporte documental con información expresa al consumidor sobre pérdida bono social al contratar / No consta que el consumidor confirme que no tiene Bono Social por escrito o en grabación
	Sin fecha contrato/grabación	Es decir casos en que no se registra fecha en contratos o documentos que puedan ser asimilados a contrato, o sin fecha registrada en la grabación.
No acreditado	Cambios sin consentimiento	Cambios sin consentimiento confirmados por el comercializador o el Consultor
	Consentimiento no registrado por problemas de sistemas internos de gestión	Consentimiento no registrado por problemas de sistemas internos de gestión del comercializador.
	Fecha activación 12 meses posterior a la firma del contrato	El desfase temporal es excesivo, siendo improbable que las condiciones del contrato firmado se apliquen un 1 año después, y NO acredita el consentimiento a la activación del cambio.
	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.

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.

4.4. NOVEDADES RESPECTO A ESTUDIOS DE VERIFICACIÓN INTERNOS ANTERIORES

En el ejercicio que se presenta, se incrementó nuevamente la muestra estadística desde los más de 4.000 del anterior estudio, a los más de 4.400 del actual, además de seguir estando enfocado al análisis individual de los agentes y no tanto al análisis sectorial, que era el enfoque del Informe del periodo 2015-2016, que contó con una muestra estadística de 3.400

Esto posibilita seleccionar a las cinco empresas con un mayor número de cambios en cada sector, con muestras estadísticamente significativas. Asimismo, se selecciona un mayor número de empresas para los otros dos bloques, correspondientes a agentes con un menor número de cambios, pasándose de cuatro a cinco empresas seleccionadas por bloque y sector. De este modo se pasó de una selección inicial de 26 agentes del anterior informe a los 30 agentes del actual²².

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 800 a 900 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 2019 al 30 de junio 2020.

5.1. SEGMENTACIÓN DE LOS COMERCIALIZADORES DE BLOQUES Y OBTENCIÓN DE MUESTRAS ESTADÍSTICAS

²² Este número de agentes es sin contar los que adicionalmente puedan resultar de la Fase 2, que se focaliza en la selección de cambios anómalos, por lo que incrementa el número final de agentes analizados. Así en el presente estudio se seleccionaron 72 agentes (48 en el sector eléctrico y 24 en el sector gasista).

Teniendo en cuenta lo especificado en los apartados anteriores, en los Cuadros 2 y 3 se muestran los 30 comercializadores con muestras seleccionadas por Bloques de la **Fase 1**, en ambos sectores, respectivamente, conforme se describe en el apartado 4.1 anterior.

Para el cumplimiento de las condiciones establecidas en el apartado 4.2 anterior, en la Fase 1, se tomaron finalmente muestras estadísticas de 202 CUPS por cada uno de los cinco comercializadores del Bloque A, en cada sector. Para el Bloque B, se seleccionaron aquellos comercializadores con mayor cuota de cambios y que presentaron un porcentaje de rescisiones de contratos por encima de la media sectorial²³, hasta completar los 5 comercializadores. Para este Bloque y en la Fase 1 los tamaños muestrales son de 125 CUPS.

Por ello fueron seleccionadas:

- En electricidad, la rescisión media fue del 17,0%, por lo que se seleccionaron a las empresas: EDP ENERGIA (30%), ALTERNA ENERGIA (31%), ENERGYA VM (34%), AUDAX RENOVABLES (36%) e IRIS ENERGIA (37%).
- En gas natural²⁴, la rescisión media del sector fue del 17,4%, por lo que se seleccionaron a las empresas: AUDAX RENOVABLES (42%), ALTERNA ENERGIA (31%), ENERGYA VM (40%), AHORRELUZ SERVICIOS ONLINCE (27%) e IRIS ENERGIA EFICIENTE (37%).

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 inicial²⁵, así

²³ En igualdad de tipos de contrato (con o sin penalización) y de posibles contraofertas recibidas por el consumidor, un mayor porcentaje de rescisiones podría ir asociado a un mayor porcentaje de disconformidades en la contratación. Se definió rescisión para aquellos CUPS de los que se tiene constancia que cambiaron a favor de un agente, durante el periodo de estudio y que durante el mismo volvieron a cambiar a favor de un tercero en un tiempo inferior a 1 año.

²⁴ En gas se obvió a ALDRO ENERGIA (26%) por haber sido ya seleccionado en el Bloque A del sector eléctrico que suponía una muestra de 202 CUPS, y con el objeto de supervisar en detalle otros comercializadores con rescisiones altas.

²⁵ En particular en el estudio se seleccionaron cambios desde el COR/CUR a un comercializador libre con retorno de nuevo al mercado regulado.

como también, de CUPS que activaron un cambio de comercializador, y que pudieran provenir de una condición previa de Bono Social.

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.	562.860	202	206	408
	R2-001	ENDESA ENERGÍA, S.A.	461.135	202	70	272
	R2-243	REPSOL COMERCIALIZADORA DE ELECTRICIDAD Y GAS, S.L.U.	290.893	202	78	280
	R2-142	NATURGY IBERIA, S.A.	164.958	202	37	239
	R2-506	ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES, S.L.U.	134.404	202	57	259
Subtotal muestras bloque A				1.010	448	1.458
B	R2-004	EDP ENERGÍA, S.A.U.	122.907	125	37	162
	R2-558	ALTRNA OPERADOR INTEGRAL, S.L	102.036	125	14	139
	R2-241	ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA, S.L.U.	62.448	125	71	196
	R2-387	AUDAX RENOVABLES, S.A.	60.244	125	37	162
	R2-403	FENIE ENERGÍA, S.A.	40.989	0	1	1
	R2-744	IRIS ENERGÍA EFICIENTE, S.A.	38.135	125	8	133
	R2-109	FACTOR ENERGÍA, S.A.	31.648	0	4	4
	R2-542	ENERGÍA COLECTIVA, S.L	22.506	0	4	4
	R2-679	CEPSA COMERCIAL PETRÓLEO, S.A.U.	21.680	0	1	1
	R2-603	GEO ALTERNATIVA, S.L.	21.557	0	1	1
	R2-687	TOTAL GAS Y ELECTRICIDAD ESPAÑA, S.A.U.	21.383	0	1	1
	R2-443	UNIELÉCTRICA ENERGÍA, S.A.	21.239	0	10	10
	R2-752	AHORRELUZ SERVICIOS ONLINE, S.L.	16.582	0	2	2
	R2-456	XENERA COMPAÑÍA ELÉCTRICA, S.A.	14.863	0	10	10
	R2-523	ENELUZ 2025, S.L.	14.238	0	16	16
	R2-567	GAOLANIA SERVICIOS, S.L.	14.127	0	1	1
	R2-565	PEPEENERGY, S.L.	13.844	0	1	1
	R2-586	LUVON ENERGÍA, S.L.	13.061	0	2	2
	R2-161	NEXUS ENERGÍA, S.A.	11.702	0	1	1
R2-242	FACTOR ENERGÍA ESPAÑA SAU	10.124	0	1	1	
R2-469	INTEGRACIÓN EUROPEA DE ENERGÍA, S.A.U.	8.390	0	6	6	
Subtotal muestras bloque B				625	229	854
C	R2-599	CATGAS ENERGÍA, S.A.	6.439	0	1	1
	R2-760	UMEME ENERGÍA, S.L.	6.376	0	1	1
	R2-476	SOLELEC IBÉRICA, S.L.	4.823	0	1	1
	R2-597	ENSTROGA, S.L.	3.571	0	1	1
	R2-288	ESCANDINAVA DE ELECTRICIDAD, S.L.U.	3.158	4	0	4
	R2-681	DISA ENERGÍA ELÉCTRICA, S.L.U.	3.092	25	0	25
	R2-460	GOIENER, S.COOP.	2.572	0	1	1
	R2-505	ADS ENERGY 8.0, S.L.	2.479	0	1	1
	R2-771	OVO ENERGY SPAIN, S.L.	2.129	0	1	1
	R2-750	RELAX ENERGÍA, S.L.	2.164	0	2	2
	R2-543	ENERXIA GALEGA MAIS, S.L.	1.813	0	3	3
	R2-562	INSERIMOS ENERGÍA, S.L.	1.776	0	6	6
	R2-525	DAIMUZ ENERGÍA, S.L.	1.474	0	3	3
	R2-781	CONECTA ENERGÍA VERDE, S.L.	569	25	0	25
	R2-006	ELECTRA CALDENSE ENERGÍA, S.A.	293	25	0	25
	R2-595	EMASP, S.COOP.	280	0	1	1
	R2-008	ELECTRA DEL CARDENER ENERGÍA, S.A.	173	25	0	25
	R2-640	COMERCIALIZADORA DE ENERGÍA DIRECTA, S.L.	16	0	1	1
	R2-777	ENIGMA SOLAR TECH, S.L.	12	12	0	12
	R2-656	ELÉCTRICA BENASQUE, S.L.	7	7	0	7
R2-710	COMERCIALIZADORA ELÉCTRICA SUDANELL, S.L.U.	1	1	0	1	
R2-519	NEMON INTELLIGENCE IN BUSINESS, S.L.	1	1	0	1	
Subtotal muestras bloque C				125	23	148
TOTAL MUESTREO VERIFICACIÓN CONSENTIMIENTO				1.760	700	2.460
TOTAL MUESTREO VERIFICACIÓN CONSENTIMIENTO				2.736.057		

Fuente: Elaboración propia.

En el sector eléctrico, se analizaron un total de 2.460 CUPS, correspondientes a 48 empresas comercializadoras, de los cuales 1.760 CUPS correspondieron a la Fase 1 y 700 a la Fase 2.

De forma análoga, en el sector gasista fueron analizados 1.960 CUPS, correspondientes a 24 empresas comercializadoras, de los cuales 1.760 CUPS 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	44	REPSOL COMERCIALIZADORA DE ELECTRICIDAD Y GAS, S.L.U.	104.764	202	30	232
	529	IBERDROLA CLIENTES, S.A. U.	98.711	202	30	232
	7	ENDESA ENERGÍA, S.A.	96.791	202	22	224
	33	NATURGY IBERIA, S.A.	63.054	202	30	232
	2	EDP COMERCIALIZADORA, S.A.U.	53.053	202	43	245
Subtotal muestras bloque A				1.010	155	1.165
B	654	AUDAX RENOVABLES, S.A.	27.254	125	9	134
	537	ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES, S.L.U.	22.660	0	7	7
	588	ALTERNA OPERADOR INTEGRAL, S.L.	22.145	125	7	132
	38	ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA, S.L.U.	16.785	125	2	127
	82	FACTOR ENERGÍA, S.A.	15.977	0	4	4
	89	HOLALUZ - CLIDOM, S.A.	13.510	0	2	2
	88	CEPSA COMERCIAL PETRÓLEO, S.A. U.	12.371	0	1	1
	649	AHORRELUZ SERVICIOS ONLINE, S.L.	7.975	125	1	126
653	IRIS ENERGÍA EFICIENTE, S.A.	7.947	125	3	128	
Subtotal muestras bloque B				625	36	661
C	605	XENERA COMPAÑÍA ELÉCTRICA, S.A.	4.619	0	3	3
	606	GEO ALTERNATIVA, S.L.	4.589	0	2	2
	628	UNIELÉCTRICA ENERGÍA, S.A.	4.140	0	2	2
	638	ENERGÍA COLECTIVA, S.L.	3.178	25	0	25
	616	CHCUATRO GAS COMERCIALIZADORA, S.L.	1.428	0	1	1
	627	NABALIA ENERGÍA 2000, S.A.	870	25	0	25
	568	INSERIMOS ENERGÍA, S.L.	630	0	1	1
	579	INER ENERGÍA CASTILLA-LA MANCHA, S.L.	493	25	0	25
	629	VIVO ENERGÍA FUTURA, S.A.	194	25	0	25
640	ABOUTWHITE, S.L.	105	25	0	25	
Subtotal muestras bloque C				125	9	134
TOTAL MUESTREO VERIFICACIÓN CONSENTIMIENTO				1.760	200	1.960
TOTAL CAMBIOS ACTIVADOS COMERCIALIZADORES LIBRES			623.699			

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta ambos sectores y fases, el análisis correspondiente al presente estudio consta finalmente de un total de 4.420 CUPS, pertenecientes a 48 comercializadoras eléctricas y a 24 comercializadoras gasistas, y sobre los que se realizó algún cambio de comercializador en el periodo comprendido entre el 1 de julio 2019 el 30 de junio 2020.

5.2. RESULTADOS GLOBALES DEL ANÁLISIS POR SECTORES

Dado que en esencia la dinámica de los procesos de contratación efectuados por las fuerzas de venta en los sectores eléctrico y gasista son similares²⁶, se ha optado por un enfoque conjunto de los resultados, desagregando los mismos cuando proceda. Así, se va a centrar el análisis en el resultado total de cambios acreditados, dudosos y no acreditados en el conjunto de las dos fases del estudio y de ambos sectores. En todo caso, en el Anexo (apartado 10.1) se detallan los resultados desagregados por fases y por sectores.

En conjunto, los comercializadores acreditaron formalmente el consentimiento del consumidor en más del 95,5% de los cambios analizados; en más de un 3,1% arrojaron dudas en el consentimiento por algún tipo de carencia documental; y en el 1,3% restante no los acreditaron. Estos resultados implican una mejora con relación a los del estudio anterior para los años 2017-2018, con más de un 89,7% de cambios acreditados, y casi un 1,6% de no acreditados. La mejora se debe principalmente al muestreo focalizado en los CUPS con pérdida del Bono Social. En el estudio previo se detectó un mayor número de CUPS con esta casuística, lo que incrementó sensiblemente el número de casos con dudas en la acreditación, al no aportar el documento de renuncia al Bono Social establecido en el artículo 5.5 del RD 897/17. El estudio actual abarca un período de tiempo muy posterior a la aprobación de esta obligación, por lo que los agentes parecen haber implementado mecanismos de salvaguarda y cumplimiento documental que han minimizado la incidencia de esta casuística. En todo caso, aún siguen detectándose casos en que los que estos mecanismos no fueron efectivos, como consecuencia de errores puntuales, pero también debido a la resistencia de parte de los agentes de no implementar medidas tan básicas como preguntar el consumidor si dispone del Bono Social durante el proceso de contratación. En el apartado 5.3.3 se analizan estos casos.

Por su parte, los cambios con retorno de la Fase 2 presentan un grado de acreditación del 97,2% frente al 96,1% de la Fase 1, con un menor porcentaje de CUPS no acreditados (0,4% frente al 1,5% de la Fase 1). Esta tendencia se mantiene respecto al estudio 2017-2018, donde el porcentaje de CUPS acreditados en los cambios con retorno era del 95,1% frente al 94,6% de la Fase 1.

²⁶ Con la lógica salvedad de los requisitos documentales derivados de las distintas regulaciones, por ejemplo, el documento de renuncia al Bono Social, que se especifica en el Cuadro 1 en los cambios con Bono Social.

Cuadro 4. Resumen de los resultados globales resultados obtenidos

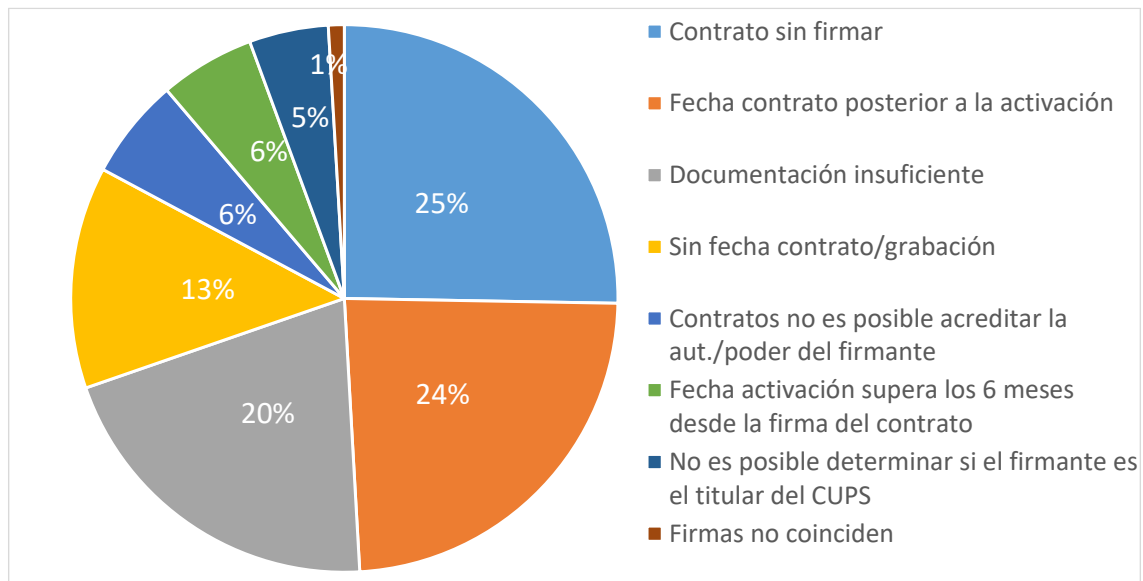
SECTORES ELÉCTRICO Y GASISTA	Acreditados	Dudosos	No acreditados	TOTAL
Fase 1	96,1%	2,4%	1,5%	3.520
Fase 2	93,6%	6,0%	0,4%	900
Cambios con retorno	97,2%	2,5%	0,4%	846
Cambios CUPS con Bono Social	37,0%	61,1%	1,9%	54
Resultado Global ambos sectores	95,5%	3,1%	1,3%	4.420
Nº CUPS	4.223	139	58	

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

Las tipologías más frecuentes de cambios de comercializador con dudas en la acreditación en los que no hubo pérdida del Bono Social, fueron por contratos sin firmar. Asimismo, son importantes las tipologías derivadas de no conformidades respecto a la fecha de la contratación (contratos sin fecha, fecha contrato posterior a la activación y fecha activación más de 6 meses posterior al contrato), y respecto a la documentación²⁷ para establecer un vínculo entre el CUPS, oferta y consumidor.

²⁷ Los casos de documentación insuficiente más comunes fueron por no especificarse el CUPS en la documentación aportada (41%), y por un modo de contratación telefónica de NATURGY, “Easysales”, en que no se aportó ni locución de contratación, ni SMS de confirmación de la oferta, únicamente un Excel con los datos del consumidor, el punto de suministro, el tipo de contrato y una dirección IP desde la que se confirmó este.

Gráfico 3. Tipologías de casos dudosos en la acreditación, en cambios sin pérdida del Bono Social



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

Se observa que el mayor porcentaje de dudas en la acreditación se concentra en los cambios de CUPS que perdieron el Bono Social (61,1%). Se encontraron 29 CUPS con dudas, por no aportar el documento de renuncia al Bono Social independiente a la documentación contractual, indicativo de la conformidad del consumidor a la pérdida del Bono Social²⁸. En el Cuadro 5 se distinguen entre los casos en que al menos sí se señalaba en la documentación contractual aportada las consecuencias de la contratación en el mercado libre para los consumidores adscritos al Bono Social y al PVPC (“Mención PVPC/BS en contrato”), de los casos en los que no (“No hay mención PVPC/BS en documentación”). En el apartado 5.3.3 se detalla en profundidad el análisis de esta casuística. Adicionalmente, se han recogido en el Cuadro 4 casos dudosos en la acreditación más, en los que hubo pérdida del Bono Social y además modificaciones contractuales relativas a un cambio de titular sin derecho al Bono Social. En estos casos no se exigió la autorización de renuncia al Bono Social firmada o advertencias sobre la contratación en el mercado libre, puesto que no había evidencia de que el consumidor dispusiera en ese momento del derecho al Bono Social.

²⁸ De acuerdo con lo establecido en el artículo 5.5 del Real Decreto 897/17

Cuadro 5. Casos con dudas en la acreditación en los que se produjo pérdida del Bono Social.

Fase 2: CUPS pérdida Bono Social	SECTOR ELÉCTRICO
CUPS perdida Bono Social	
Mención PVPC/BS en contrato	83%
No hay mención PVPC/BS en documentación.	14%
Mención PVPC/BS en contrato, pero consumidor comenta disponer de BS en grabación.	3%
Nº CUPS	29
CUPS perdida Bono Social y cambio de titular	
Sin fecha contrato/grabación	50%
Documentación insuficiente	25%
No es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS	25%
Nº CUPS	4

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

5.3. RESULTADOS DEL ANÁLISIS POR COMERCIALIZADORES

5.3.1. RESULTADOS GLOBALES POR COMERCIALIZADORES

En esta sección se va a mostrar los resultados por comercializadores, respecto a los cambios de comercializador acreditados, dudosos y no acreditados en el conjunto de las dos fases del estudio y de ambos sectores. En el Anexo (apartado 10.2) se detallan los resultados de los comercializadores, desagregados por fases y sectores.

En el Gráfico 4 se ordena de mayor a menor los comercializadores de acuerdo con su porcentaje de cambios clasificados como no conformes (ya sean dudosos en su acreditación del consentimiento o no acreditados). Asimismo, se especifica el tamaño de la muestra del comercializador, el porcentaje de no conformidades y el porcentaje de estas que calificaron como cambios no acreditados. En este gráfico se excluyeron aquellos comercializadores con muestras inferiores a 20 CUPS.

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Con relación a los casos de cambios de comercializador cuyo consentimiento no fue acreditado, **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**. Como se

señala con posterioridad, la CNMC ha iniciado actuaciones en relación con estos incumplimientos de la regulación.

Por otro lado, de las 139 contrataciones con dudas en el consentimiento, 2/3 de los casos detectados se aglutinan en los comercializadores **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**. Asimismo, como también se señala con posterioridad, la CNMC analiza estas situaciones para bien iniciar actuaciones ante posibles incumplimientos de la regulación o bien realizar propuestas de mejora para paliar en el futuro estas situaciones.

[INICIO CONFIDENCIAL]
[FIN CONFIDENCIAL]

Por último, en el siguiente cuadro se detalla el listado de comercializadores, con muestras superiores a 10 CUPS, que no presentaron disconformidades y acreditaron el 100% de la muestra seleccionada. Cabe destacar, por sus tamaños muestrales, a REPSOL COMERCIALIZADORE DE LUZ Y GAS e IRIS ENERGIA EFICIENTE.

Cuadro 6. Comercializadores que acreditaron el 100% de la muestra analizada.

FASES 1 y 2	
Comercializador	CUPS Acreditados
REPSOL COMERCIALIZADORA DE ELECTRICIDAD Y GAS, S.L.U.	512
IRIS ENERGÍA EFICIENTE, S.A.	261
ENERGÍA COLECTIVA, S.L.	29
VIVO ENERGÍA FUTURA, S.A.	25
DISA ENERGÍA ELÉCTRICA, S.L.U.	25
NABALIA ENERGÍA 2000, S.A.	25
INER ENERGÍA CASTILLA-LA MANCHA, S.L.	25
XENERA COMPAÑÍA ELÉCTRICA, S.A.	13
UNIELÉCTRICA ENERGÍA, S.A.	12
ENIGMA SOLAR TECH, S.L.	12

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

Nota: Se excluyeron los comercializadores con muestras inferiores a 10 CUPS.

5.3.2. COMERCIALIZADORES QUE PRESENTARON CASOS NO ACREDITADOS

Como se ha señalado, cuatro agentes presentaron casos de cambios no acreditados, cuya práctica totalidad se concentraron en **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**.

En el caso de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, la calificación de no acreditación se debió a que no se aportó documentación acreditativa alguna.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL], además de un caso en que no se aportó documentación alguna, presentó las siguientes casuísticas:

- En 6 de los cambios auditados, aportó documentación relativa a otro CUPS.
- En 1 de los cambios auditados, aportó documentación insuficiente y sin que figurara CUPS alguno al que vincular la misma.²⁹
- En 4 de los cambios auditados, los contratos aportados fueron firmados con más de 12 meses de antelación a la activación³⁰.
- En 1 de los cambios auditados se aportó locución de contratación con más de 12 meses de antelación a la activación, y relativa a un CUPS diferente del solicitado.

[INICIO CONFIDENCIAL]
[FIN CONFIDENCIAL]

Como se ha señalado con anterioridad, la CNMC ha iniciado actuaciones en relación con estos incumplimientos de la regulación.

5.3.3. COMERCIALIZADORES QUE PRESENTARON NO CONFORMIDADES 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

²⁹ Una orden domiciliación SEPA sin firmar y sin referencia al CUPS solicitado, junto con copia de la parte trasera de un DNI. En la orden consta un nombre, DNI, y una fecha. Pero no hay información alguna del tipo de producto (contrato de suministro, de mantenimiento u otro), ni al punto de suministro al que este producto está asociado.

³⁰ Los soportes documentales aportados databan de 2016 a 2013 según el CUPS auditado, en contraste con el período de activación analizado entre el 1 de julio de 2019 y el 30 de junio de 2020.

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 Social³¹ (al menos 25% de descuento en los términos fijo y variable del PVPC³²).

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 2019 (inicio periodo), 31 de diciembre de 2019 (mitad el periodo) y 30 de junio de 2020 (final del periodo).

Para este análisis se obtuvo una muestra de 100 CUPS, en la que se utilizaron los siguientes criterios de selección³³:

1. Que en los CUPS únicamente se produjeran cambios de comercializador sin modificaciones contractuales, con base en la información aportada por los distribuidores. Dado que estas modificaciones podrían suponer la pérdida del derecho a percibir el Bono Social, por ejemplo, con un cambio de titularidad.
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 y posterior a ese cambio.

Se encontraron únicamente 45 casos³⁴ que cumplieran estas condiciones frente a los 230 casos del estudio anterior. **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

³¹ 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.

³² Precio Voluntario del Pequeño Consumidor.

³³ En el anterior Informe de Verificación se seleccionaron otros tipos de movimientos adicionales. Sin embargo, al no detectarse no conformidades significativas y no poder evidenciar con claridad incumplimientos normativas fueron descartadas para este ejercicio.

³⁴ Para completar la muestra hasta 100 CUPS, se seleccionaron cambios similares a los anteriores, pero permitiendo cambios en las condiciones contractuales. Este tipo de movimiento, aunque no implica necesariamente una pérdida del Bono Social en el primer cambio, se consideró puesto que se trataría de consumidores vulnerables y convenía realizar una supervisión de estas casuísticas para comprobar si se producían más no conformidades que la

Así de los 45 casos con pérdida de Bono Social detectados, en 29 de los mismos no se presentó el modelo de renuncia al Bono Social firmado, considerándose por tanto que son cambios con dudas en la acreditación. Cabe diferenciar dos casuísticas:

- Mención en los soportes documentales aportados de que la contratación no sería compatible con la aplicación del PVPC y/o del Bono Social. Este párrafo se incluye en el contrato firmado en el caso de contratación presencial o en el SMS de confirmación en el caso de contratación a distancia (pero sin que se señale en la locución de contratación).
- No se encontró advertencia alguna. En ese caso la comercializadora, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, alegó que disponían de una medida de control en su mensajería, mediante la cual en caso de que el CUPS dispusiera de Bono Social según los datos del SIPS, el cambio no se llevaría a cabo³⁵. Por tanto, concluyen que el consumidor en ese momento no disponía de Bono Social.

Respecto a esta alegación cabe señalar que la información que pone a disposición en el SIPS la distribuidora no siempre es exacta en su totalidad, máxime cuando se compone de más de 29 millones de CUPS, en el sector eléctrico, con múltiples datos asociados al mismo, que van variando en el tiempo. Así, en una contratación telefónica de **[INICIO CONFIDENCIAL] [INICIO CONFIDENCIAL]** en el que se alega esta medida de control, (y que se incluía en el SMS la advertencia antes señalada), y sin embargo en la locución de contratación el consumidor comentaba *"Eso espero porque con el Bono Social poco ahorramos"*, lo que sería indicativo de que el consumidor estaba en posesión de este. Además, se estaría evidenciando la baja comprensión el consumidor y una posible contratación engañosa.

En el cuadro siguiente se muestra el compendio de los resultados obtenidos:

media. En este caso no se exigió el documento de renuncia al Bono Social dado que generalmente el cambio implicaba un cambio de titularidad.

³⁵ «Se adjunta xml que se le envía a la distribuidora donde está el indicativo del Bono Social "<ContratacionIncondicionalBS>N". Es decir, que el cliente no tiene Bono Social. Si el cliente hubiera tenido Bono Social, la distribuidora no habría aceptado la solicitud de cambio de comercializador. La solicitud fue aceptada por la distribuidora por tanto se entiende que en ese momento el cliente no tenía Bono Social».

Cuadro 7. Comercializadores y sus tipologías de dudas en la acreditación en cambios con pérdida del Bono Social.

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

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 contratación³⁶.

Adicionalmente se ha considerado un indicador adicional, el porcentaje de contrataciones que rescindieron su contrato durante el periodo de estudio³⁷. Que

³⁶ 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.

³⁷ Esto es, CUPS de los que se tiene constancia de que cambiaron a favor de un agente, durante el periodo de estudio y que durante el mismo volvieron a cambiar a favor de un tercero en un tiempo inferior a 1 año.

ya fue utilizado para determinar qué comercializadores del Bloque B eran seleccionados para ser muestreados en la Fase 1 en el apartado 5.1. Como ya se ha señalado, en igualdad de tipos de contrato (con o sin penalización) y de posibles contraofertas recibidas por el consumidor, un mayor porcentaje de rescisiones podría ir asociado a un mayor porcentaje de disconformidades en la contratación. Y a su vez, un mayor porcentaje de disconformidades en la contratación está directamente relacionado con peores prácticas comerciales. De este modo se diferencia entre los comercializadores que presentaron porcentajes de rescisiones por encima y por debajo de la media (17% para el conjunto de contrataciones de ambos sectores durante el periodo de estudio).

Entre los comercializadores con rescisiones por debajo de la media destacan REPSOL COMERCIALIZADORA con un 83% de CUPS con documentación adicional acreditativa. Cabe recordar que REPSOL acreditó el 100% de los 512 CUPS solicitados. Le seguirían IBERDROLA CLIENTES y ENDESA ENERGIA con un 64% y 62% de contrataciones con documentación adicional. **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

Cuadro 8. Resumen del porcentaje de cambios para los que se aportó documentación adicional a los requisitos mínimos formalmente establecidos en la regulación sectorial

Comercializador	Total CUPS muestra	% Doc Adicional Cont. Telefonica	% Doc Adicional Cont. Presencial	% Total Cambios Doc Adicional	Rescisión por debajo de la Media
ENERGYA VM	323	83,0%		83%	NO
REPSOL COMERCIALIZADORA	512	74,6%	8,0%	83%	SI
AHORRELUZ SERVICIOS ONLINE	128	79,7%		80%	NO
IRIS ENERGÍA EFICIENTE	261	75,5%		75%	NO
AUDAX RENOVABLES	296	54,7%	15,9%	71%	NO
IBERDROLA CLIENTES	640	15,0%	49,2%	64%	SI
ENDESA ENERGÍA	496	24,8%	36,9%	62%	SI
ALDRO ENERGÍA	266	15,4%	39,8%	55%	NO
ALTERNA OPERADOR INTEGRAL	271		37,3%	37%	NO
NATURGY IBERIA	471	7,6%	18,3%	26%	SI
EDP ENERGÍA	162		17,9%	18%	NO
EDP COMERCIALIZADORA	245		5,3%	5%	NO

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

Por otro lado, se observan una serie de comercializadoras que documentalmente presentan buenas prácticas, pero con porcentajes de rescisiones por encima de la media global.

Asimismo, durante el año 2020, esta Comisión ha recibido un número significativo³⁸ de expedientes por cambios de comercializador sin consentimiento de las diversas comercializadoras del grupo AUDAX (AUDAX RENOVABLES, IRIS ENERGIA, AHORRE LUZ SERVICIOS ONLINE), máxime en comparación

³⁸ Al menos superior al que cabría esperar por el número de cambios efectuados en el período

con los cambios efectuados en el período³⁹, seguidas más de lejos por ENERGYA VM, ALDRO ENERGIA, y ALTERNA OPERADOR INTEGRAL (FLIP ENERGIA como marca comercial). Los cuales han desembocado en varios expedientes sancionadores aprobados y/o en proceso de incoación.

En definitiva, no se estaría observando una correlación clara entre una mayor observancia documental, los porcentajes de acreditación y una mayor conformidad del consumidor con la contratación.

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. Adicionalmente con el motivo de la pandemia COVID-19 se aprobó normativa con medidas adicionales de protección a los consumidores⁴⁰.

³⁹ Lógicamente los grupos de ENDESA, IBERDROLA, NATURGY y EDP también reciben un número alto de denuncias por disconformidad en el cambio, pero suelen ser más acordes con sus cuotas de cambios de comercializador.

⁴⁰ En el Real Decreto Ley 23/2021 se incrementa el valor del Bono Social, se establece que se avisará al consumidor un mes antes de las modificaciones del contrato y de precios y se determina la obligación de las comercializadoras de remitir a la CNMC sus ofertas para que éstas puedan incluirse en el comparador de precios.

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 2019, 2020 y 2021, se han resuelto hasta el momento los siguientes expedientes sancionadores por incumplimiento de obligaciones en el cambio de comercializador:

Cuadro 9. Expedientes sancionadores de cambios de comercializador por incumplimiento de obligaciones en el cambio de comercializador resueltos en 2019, 2020 y 2021

AGENTE	SANCIONADOR	FECHA DE APROBACIÓN	INFRACCIÓN	SANCIÓN (€)
ENDESA ENERGÍA, S.A.U.	SNC/DE/112/17	10/01/2019	66.4 LSE	30.000 €
	SNC/DE/182/17	13/02/2019	66.1 LSE-111. a) LSH	170.000 €
	SNC/DE/046/18	13/02/2019	66.4 LSE	90.000 €
	SNC/DE/021/18	28/02/2019	66.4 LSE-111. d) LSH	40.000 €
	SNC/DE/111/17	28/02/2019	65.25 LSE	150.000 €
ENDESA ENERGÍA XXI, S.L.U.	SNC/DE/111/17	28/02/2019	65.25 LSE	150.000 €
IBERDROLA CLIENTES, S.A.U.	SNC/DE/183/17	13/02/2019	66.1 LSE	40.000 €
EDP ENERGÍA, S.A.U.	SNC/DE/048/18	13/02/2019	66.4 LSE	30.000 €
FLIP ENERGÍA, S.L.	SNC/DE/139/18	10/10/2019	66.4 LSE	10.000 €
	SNC/DE/010/19	22/10/2019	66.4 LSE	20.000 €
HOLALUZ-CLIDOM, S.A.	SNC/DE/009/19	17/12/2019	66.4 LSE	30.000 €
FLIP ENERGÍA, S.L.	SNC/DE/131/18	11/02/2020	65.25 LSE	50.000 €
ENDESA ENERGÍA, S.A.U.	SNC/DE/105/18	05/03/2020	65.23 LSE	300.000 €
IBERDROLA CLIENTES, S.A.U.	SNC/DE/130/18	05/03/2020	65.23 LSE-110.af) LSH	60.000 €
HOLALUZ-CLIDOM, S.A.	SNC/DE/015/19	16/07/2020	65.25 LSE	75.000 €
ENDESA ENERGÍA, S.A.U.	SNC/DE/063/19	29/10/2020	66.1 LSE	10.000 €
IBERDROLA CLIENTES, S.A.U.	SNC/DE/143/19	27/05/2021	Art.110.t LSH	1.350.000 €
SWAP ENERGÍA, S.A.	SNC/DE/017/20	10/06/2021	65.25 LSE	360.000 €
BASER COMERCIALIZADORA DE REFERENCIA, S.A.	SNC/DE/033/19	01/07/2021	110. d) LSH	150.000 €
	SNC/DE/033/19	01/07/2021	110. d) LSH	150.000 €
EDP ENERGÍA, S.A.U.	SNC/DE/033/19	01/07/2021	110. d) LSH	150.000 €
	SNC/DE/005/20	16/09/2021	65.25 LSE	6.000 €
REPSOL COMERCIALIZADORA DE ELECTRICIDAD Y GAS, S.L.U.	SNC/DE/008/21	01/07/2021	66.4 LSE	6.000 €
ALDRO ENERGÍA Y SOLUCIONES, S.L.	SNC/DE/061/21	16/09/2021	66.1 LSE	12.000 €
AUDAX RENOVABLES, S.A.	SNC/DE/031/20	14/10/2021	65.43 LSE	1.500.000 €
ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA S.L.U.	SNC/DE/006/20	14/10/2021	65.25 LSE	32.000 €

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La sanción del SNC/DE/130/18, la de SNC/DE/017/20, SNC/DE/033/19, SNC/DE/005/20, SNC/DE/008/21 y SNC/DE/061/21 contempla la reducción del 40% aplicada.

Nota: La sanción del SNC/DE/006/20 contempla la reducción del 20%

Por último, cabe señalar que, durante los años 2019, 2020 y 2021 (hasta noviembre) se han tramitado respectivamente 157, 167 y 264 expedientes informativos, derivados de denuncias de consumidores por incidencias en los

cambios de comercializador. La mayoría de estas incidencias corresponden a cambios de comercializador sin consentimiento.

8. PROPUESTAS NORMATIVAS

En el desarrollo de la labor de supervisión del cambio de comercializador, a través tanto del presente estudio como de anteriores, así como de la tramitación de denuncias individuales al respecto, la CNMC ha comprobado una progresiva mejora en la documentación aportada por los comercializadores para justificar el consentimiento de los consumidores, reduciéndose el número de casos no acreditados, y además, incorporando algunos agentes buenas prácticas en la contratación, como las llamadas de comprobación al consumidor asociadas a las nuevas contrataciones, o la inclusión de la copia del DNI del titular junto al contrato firmado.

Aunque esta tendencia se estaría revirtiendo para algunos agentes concretos y canales. Así, para la contratación telefónica se ha observado un incremento de casos en que únicamente se aporta la acreditación del envío y respuesta afirmativa de un SMS confirmando la oferta, sin que haya una locución de contratación de soporte, con el agravante en ocasiones de incluir un texto en el SMS con una descripción muy insuficiente de la oferta.

Adicionalmente, se estaría observando el incremento de una serie de tipologías de reclamaciones recibidas por la CNMC, en las que frecuentemente se aportan soportes documentales formalmente correctos con respecto a la normativa vigente. Sin embargo, estas tipologías pueden obedecer a malas prácticas comerciales diseñadas para cumplir con estos requisitos documentales sin que quede constancia de las mismas en la documentación aportada, o bien deberse a falta de diligencia por parte de la comercializadoras en sus procedimientos de cambio de comercializador:

- Contrataciones engañosas en las que la documentación acreditativa es formalmente correcta. Estas denuncias se habrían incrementado sensiblemente a raíz de la crisis sanitaria del COVID-19, fundamentalmente en el canal telefónico. Muchos de los casos recibidos evidencian una práctica común, en la que el comercial proporciona una información precontractual falsa o deliberadamente confusa previamente a la grabación de la contratación o a la firma del contrato sin que se evidencie la misma en los soportes documentales de la contratación. Asimismo, la actual coyuntura de altos precios de la energía incrementa los incentivos y facilita la realización de este tipo de prácticas.

- Contrataciones presenciales en domicilio, sin solicitud previa del consumidor, pero con autorización formal presentada por el comercializador. Con relación a la venta domiciliaria la CNMC ha detectado que, si bien se ha producido una progresiva reducción de la misma, se estaría manteniendo especialmente en algunas comercializadoras, que convencen al consumidor para que firme una autorización de la visita a su domicilio “por iniciativa del propio consumidor” o bien para que acredite que la contratación se ha realizado fuera del domicilio.
- Contrataciones telemáticas con errores en la introducción de los datos por parte del consumidor o del comercializador, que resultan en cambios no deseados en un tercero.
- Contrataciones por errores al vincular el par CUPS- dirección del punto de suministro. En las mismas, se produce un cambio de titular generalmente al vincular el comercializador erróneamente la dirección del suministro a un CUPS perteneciente a un tercero ajeno a la contratación. De modo que, al consumidor afectado, dada la actual ley de protección de datos, se le dificulta sobremanera la posibilidad de interponer una reclamación ante el comercializador entrante. Todo ello con el agravante de que cuando el consumidor consigue el retorno a su comercializador inicial, no se le estaría manteniendo las condiciones contractuales, obligando al consumidor afectado a negociar un nuevo contrato.

La adopción de unas adecuadas medidas de contraste de los procesos/datos o de petición de soportes documentales adicionales podrían mitigar la incidencia de estas tipologías y evitar ciertas tendencias de reducción de soportes acreditativos que faciliten malas prácticas comerciales.

Por ello, con respecto al incremento de contrataciones engañosas, focalizadas en la contratación telefónica, se realiza la siguiente propuesta:

Propuesta regulatoria llamadas telefónicas para ofertas comerciales

Artículo XX. Obligaciones de los comercializadores en relación con la realización de ofertas comerciales mediante el canal telefónico.

1. *Se establece a continuación el procedimiento que deben seguir los comercializadores en la realización de ofertas comerciales mediante el canal telefónico, con las acciones mínimas a realizar, de forma secuencial:*

a) Identificar a la comercializadora especificando tanto su razón social como su marca comercial. Asimismo, se manifestará la fecha (día, mes y año), hora y minuto (hh:mm en formato de 24h) en que tiene lugar el inicio de la conversación del contacto comercial.

b) Comunicar al consumidor el motivo del contacto comercial. En particular, que se va a realizar una oferta comercial para el suministro electricidad y/o gas en el mercado libre/regulado, según proceda. De igual modo, se comunicará que, en caso de aceptación de la misma, esto implicaría la resolución del contrato de suministro con su actual empresa comercializadora y un cambio de comercializador.

c) Exponer en lenguaje claro y comprensible el contenido y el detalle de la oferta.

d) Se le comunicará al consumidor la posibilidad de remitir en soporte duradero el contenido básico de la oferta. Al menos se deberá incluir la siguiente información:

- i. nombre del comercializador, nombre de la oferta, precio, duración, existencia o no de requisito de permanencia, derecho al desistimiento y el modo de ejercerlo.*
- ii. recordatorio de que en caso de aceptación implicaría la resolución del contrato de suministro con su actual empresa comercializadora y un cambio de comercializador.*

3. Las llamadas comerciales deberán ser grabadas íntegramente, y en caso de formalizarse la contratación, formarán parte de la documentación acreditativa del consentimiento efectivo del consumidor.

4. En aquellos casos que el consumidor solicite el contenido básico de la oferta en soporte duradero, las contrataciones únicamente podrán ser formalizadas al menos 24 horas después de la remisión de la oferta.

5. El incumplimiento de las prácticas de contratación establecidas en este apartado podrá constituir una infracción grave según lo previsto en el artículo 65.43 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre

Asimismo, como propuesta adicional más global para regular con un mayor detalle la documentación mínima necesaria para acreditar el otorgamiento del efectivo consentimiento, y disminuir la incidencia del resto de tipologías expuestas:

Propuesta regulatoria general sobre la documentación acreditativa

“Artículo XX. Obligaciones de los comercializadores de electricidad y de gas natural en relación con la formalización de sus contratos con los consumidores.

1. El comercializador adoptará las medidas razonables, adecuadas y eficaces para asegurarse que se formaliza cualquier contrato de suministro, de acceso o de servicios adicionales con el consentimiento expreso del usuario de justo título de la energía.

En el caso de que el usuario de justo título sea una persona jurídica se deberá acreditar la capacidad de representación del firmante.

En caso de que el cambio de comercializador lleve asociado un cambio de titularidad del punto de suministro, el comercializador entrante deberá recabar documentación que justifique que el nuevo titular se trata del usuario de justo título.

Los comercializadores guardarán durante al menos cinco años desde la finalización del contrato, los soportes duraderos mediante los que pueda acreditar el consentimiento del consumidor.

2. El comercializador deberá recabar al menos la siguiente documentación relativa a la contratación del suministro, y en su caso en la contratación del acceso o de los servicios adicionales:

- a) Copia de un documento que permita la correcta identificación del usuario de justo título, tales como el documento nacional de identidad, tarjeta de extranjería, pasaporte o carnet de conducir en el caso de que se trate de un cambio de comercializador sin cambio de titular..*
- b) Copia de una factura anterior o documento de la distribuidora que relacionen el código unificado del punto de suministro y la dirección del suministro.*

En el caso de contratación presencial se aportará contrato cumplimentado y firmado. Además, se aportará en soporte duradero la información precontractual ofrecida al consumidor donde se explicita que se trata de un cambio de comercializador, y contenga los datos básicos de la oferta (nombre del comercializador, precio, duración, existencia o no de permanencia y derecho al desistimiento), firmada por el consumidor.

Alternativamente, en el caso de contratación telemática se aportará:

- a) Contrato firmado con firma digital por el usuario de justo título*
- b) o en su defecto:*

Contrato cumplimentado.

Dirección IP desde la que el consumidor envió la solicitud de contratación.

3. Para las contrataciones en los domicilios de los clientes de forma directa, contempladas en el artículo 46 s) y t) de la Ley 24/2013, y del artículo 81.2 r) y s) de la Ley 34/1998, el comercializador deberá acreditar la petición expresa del cliente de la cita, mediante cualquiera de las opciones siguientes:

- a) Correo electrónico o SMS enviados por el cliente en la que este manifiesta expresamente la solicitud de la visita domiciliaria.*
- b) Grabación telefónica en la que el cliente se dirige a la comercializadora y manifiesta expresamente la solicitud de la visita domiciliaria.*
- c) Cumplimentación por el cliente de un formulario en la página web de la comercializadora.*

La petición expresa deberá haber sido formulada con al menos 24 horas de antelación a la visita domiciliaria.

4. En el caso de que el comercializador tenga conocimiento de que el cambio se produjo sin el debido consentimiento expreso del consumidor adoptará cuanto antes las medidas razonables, adecuadas y eficaces para evitar la activación del contrato o en su caso aquellas necesarias para efectuar la correspondiente reposición.

5. En el caso de pérdida del contrato de suministro del consumidor como consecuencia de un cambio con asignación errónea de la titularidad del CUPS a un tercero, se repondrá al consumidor afectado a su situación contractual previa a dicho cambio.

Por último, con respecto a los casos señalados de cambios producidos por errores en el vínculo CUPS-dirección-titular, con relativa frecuencia el comercializador que realiza el cambio por error ejecuta una baja del suministro a petición del consumidor que no es el titular real del CUPS, provocando un corte injustificado del suministro a un consumidor titular. Por ello se recomienda a los comercializadores que sean especialmente cautelosos y vigilantes ante las solicitudes de bajas de suministro, en las que en fechas previas recientes (menos de tres meses, por ejemplo) se haya producido un cambio de comercializador con cambio de titular o que dicho consumidor haya reclamado en relación con esta problemática. En ese caso antes de producirse el corte se recomienda contactar con el consumidor solicitante para conocer las causas de la petición, y descartar que pudieran deberse a este tipo de error. En este sentido, la CNMC está elaborando, con apoyo de los agentes, una modificación de los formatos de los ficheros de intercambio para intentar prevenir este tipo de situaciones.

9. RESUMEN Y 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 seleccionó un periodo de estudio que abarca desde julio 2019 a junio 2020, en el que se realizaron 2,74 millones de cambios de comercializador en el mercado libre en el sector eléctrico y 0,62 millones de cambios en el sector gasista. A continuación, seleccionó muestras estadísticas y aleatorias por tamaño de comercializadores y por sectores, así como por

cambios que evidencien situaciones anómalas durante el periodo (dos cambios próximos en el tiempo o por pérdida del Bono Social), por un total de 4.420 cambios durante el periodo. Seguidamente solicitó a los comercializadores la documentación que acredite el consentimiento al cambio por parte del consumidor.

Tercera. - En conjunto, más del 95,5% de los cambios analizados acreditaron formalmente el consentimiento del consumidor, en más de un 3,1% de los mismos surgieron dudas respecto al consentimiento por algún tipo de carencia documental, y en el 1,3% de los casos no se acreditó el consentimiento. Estos resultados mejoran los del estudio anterior para el año móvil junio 2017 a julio 2018, con más de un 89,7% de cambios acreditados y un 1,6% de no acreditados.

Cuarta. - Los resultados en términos absolutos por comercializadora, considerando la totalidad de muestras analizadas, los casos de cambios de comercializador en los que no se ha acreditado el consentimiento del consumidor se concentran en **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

Quinta. - Durante el periodo analizado, se han encontrado 29 CUPS que perdieron el Bono Social a raíz de un cambio de comercializador, y que en meses posteriores lo recuperaron. Estos CUPS pertenecen a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**. En la documentación remitida 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.

Sexta. - Por último, en relación con los resultados obtenidos en el estudio, cabe destacar a REPSOL COMERCIALIZADORA que aportó en un 83% 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, REPSOL COMERCIALIZADORA acreditó el consentimiento del 100% de los 512 CUPS que se le requirieron, y presentó una tasa de rescisión no superior a la media de ambos sectores.

Séptima. - Si bien los sucesivos estudios de verificación de la CNMC muestran una progresiva mejora en la acreditación documental del consentimiento efectivo del consumidor al cambio de comercializador, se estaría observando una cierta

reversión de esta tendencia para algunos agentes y canales de contratación, junto con el incremento de una serie de tipologías de reclamaciones, en las que frecuentemente se aportan soportes documentales formalmente correctos con respecto a la normativa vigente, pero que no evidencian que se haya informado de forma correcta al consumidor. Estas tipologías pueden obedecer a malas prácticas comerciales diseñadas para cumplir con estos requisitos documentales sin que quede constancia de estas en los soportes documentales, o bien deberse a falta de diligencia por parte de la comercializadoras en sus procedimientos de cambio de comercializador.

Octava. – Por otra parte, herramientas demoscópicas a nivel europeo y nacional, que cuestionan al consumidor sobre la percepción y conocimiento de los mercados energéticos, presentan a un consumidor con un bajo nivel de satisfacción y de confianza en los comercializadores, así como con un insuficiente conocimiento (1 de cada 4 acierta a responder si se encuentra en precio libre o regulado) y participación en los mercados (apenas 1 de cada 3 declara haberse cambiado de comercializador en algún momento).

Novena. – Por todo ello, y dada la actual coyuntura energética es un objetivo prioritario situar al consumidor en el centro de los mercados energéticos, debidamente empoderado, protegido y sin dejar a nadie atrás en el proceso de transición energética que se está acometiendo. En este sentido se realizan dos propuestas normativas recogidas en el apartado 8 de este informe:

- La primera con el objeto de mitigar la incidencia de malas prácticas comerciales, en las que se proporciona información precontractual engañosa y confusa que no suele ser registrada. Por ello se propone la grabación del contacto comercial desde su inicio.
- La segunda, con un impacto más general, para regular con un mayor detalle la documentación mínima necesaria para acreditar el otorgamiento del efectivo consentimiento.

Décima. - Esta Comisión está llevando a cabo las actuaciones correspondientes dentro del ámbito de sus competencias, en relación con los cambios en los que el consentimiento no fue acreditado, en los que se produjo la pérdida de Bono Social o en los que no se recibió respuesta al requerimiento de información.

Undécima. – Esta Comisión, continuará supervisando el consentimiento del consumidor al 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.

ACUERDO

La Sala de Supervisión Regulatoria acuerda:

ÚNICO. – Aprobar y comunicar este informe al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y a las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.q. del Real Decreto 1011/2009, de 19 de junio, por el que se regula la Oficina de Cambio de Suministrador y en la Disposición adicional séptima de la Orden ITC/1857/2008 de 26 de junio, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2008.

10. ANEXO

10.1. RESULTADOS TOTALES POR FASE Y SECTOR

Cuadro 10. Resultados totales de la Fase 1.

Fase 1	SECTOR ELÉCTRICO	SECTOR GASISTA	TOTAL
Acreditados	95,6%	96,5%	96,1%
Dudas	3,0%	1,9%	2,4%
No acreditados	1,4%	1,6%	1,5%
Nº CUPS	1.760	1.760	3.520

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

Cuadro 11. Tipología dudas de la Fase 1.

Fase 1: Tipología dudas	SECTOR ELÉCTRICO	SECTOR GASISTA	TOTAL
Contrato sin firmar	26,9%	30,3%	28,2%
Fecha contrato posterior a la activación	17,3%	27,3%	21,2%
Documentación insuficiente	21,2%	15,2%	18,8%
Sin fecha contrato/grabación	17,3%	3,0%	11,8%
Contratos en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante	9,6%	3,0%	7,1%
No es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS	3,8%	9,1%	5,9%
Fecha activación supera los 6 meses desde la firma del contrato	3,8%	9,1%	5,9%
Firmas no coinciden	0,0%	3,0%	1,2%
Total general	100,0%	100,0%	100,0%
Nº CUPS	52	33	85

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

Cuadro 12. Resultados totales de la Fase 2.

Fase 2	SECTOR ELÉCTRICO	SECTOR GASISTA	TOTAL
Acreditados	92,3%	98,0%	93,6%
Dudas	7,3%	1,5%	6,0%
No acreditados	0,4%	0,5%	0,4%
Nº CUPS	700	200	900

Fase 2. Solo CUPS con Bono Social	SECTOR ELÉCTRICO
Acreditados	64,0%
Dudas	33,0%
No acreditados	3,0%
Nº CUPS	100

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

Cuadro 13. Tipología dudas de la Fase 2 sin CUPS con Bono Social.

Fase 2: CUPS sin Bono Social	SECTOR ELÉCTRICO	SECTOR GASISTA	TOTAL
Fecha contrato posterior a la activación	27,8%	66,7%	33,3%
Documentación insuficiente	27,8%	33,3%	28,6%
Sin fecha contrato/grabación	22,2%	0,0%	19,0%
Contrato sin firmar	16,7%	0,0%	14,3%
Fecha activación supera los 6 meses desde la firma d	5,6%	0,0%	4,8%
Total general	100,0%	100,0%	100,0%
Nº CUPS	18	3	21

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

10.2. RESULTADOS POR COMERCIALIZADORES, DESAGREGANDO POR FASE Y SECTOR

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]