

ACUERDO SOBRE LA MODIFICACIÓN UNILATERAL DE CONTRATOS DE SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD POR PARTE DE ALGUNOS COMERCIALIZADORES

Expediente N.º: CNS/DE/502/25

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretaria

Dña. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 16 de junio de 2025

Al amparo del artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, «CNMC»), según el cual la CNMC actúa como órgano supervisor sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos sujetos a su supervisión (como el sector eléctrico), la Sala de Supervisión Regulatoria adopta emitir el presente acuerdo sobre la modificación unilateral de condiciones del contrato de suministro de electricidad por el incremento de los costes que están soportando los comercializadores tras el incidente del 28 de abril, en el ejercicio de las funciones establecidas en los artículos 7.11 y 7.14. de la precitada Ley 3/2013, de 4 de junio.

1. ANTECEDENTES

El artículo 7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, atribuye a este organismo la supervisión y control del correcto funcionamiento del sector eléctrico. De forma específica, el artículo 7.11 le asigna la función de supervisar la adecuación de los precios y condiciones de suministro a los consumidores finales y el artículo 7.14 le asigna la función de garantizar la transparencia y competencia en el sector eléctrico y en el sector del gas natural, incluyendo el nivel de los precios al por mayor, y velar por que las empresas de gas y electricidad cumplan las obligaciones de transparencia. Todo ello conforme a lo establecido en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y su normativa de desarrollo.

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, dispone en su artículo 44, relativo a los derechos y obligaciones de los consumidores en relación con el suministro de electricidad, lo siguiente en relación con los contratos de acceso y suministro:

«Las condiciones generales serán equitativas y transparentes, y deberán adecuarse a lo establecido en la normativa vigente en materia de contratos con los consumidores. Se explicarán en un lenguaje claro y comprensible y no incluirán obstáculos no contractuales al ejercicio de los derechos de los clientes. Se protegerá a los clientes contra los métodos de venta abusivos o equívocos.

Las condiciones se darán a conocer con antelación. En cualquier caso, deberán comunicarse antes de la celebración o confirmación del contrato.»

Entre los derechos establecidos en el precitado artículo 44, figura, según redacción dada por el Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre¹:

«Ser debidamente avisados de forma transparente y comprensible de cualquier intención de modificar las condiciones del contrato e informados de su derecho a rescindir el contrato sin coste alguno cuando reciban el aviso. Asimismo, ser notificados de forma directa por su suministrador sobre cualquier revisión de los precios derivada de las condiciones previstas, con al menos un mes de antelación a su aplicación de forma transparente y comprensible.

Las comunicaciones de revisiones de precios deberán incluir una comparativa de los precios aplicados antes y después de la revisión, así como una estimación del coste anual del suministro para dicho consumidor y su comparativa con el coste anual anterior.»

Por su parte, la Directiva (UE) 2019/944, en su redacción dada por la Directiva (UE) 2024/1711 señala en su considerando (17) que *«Los consumidores siempre deben tener la posibilidad de optar por un contrato de suministro de electricidad a un precio fijo asequible y de duración determinada, y los suministradores no deben poder modificar unilateralmente las condiciones contractuales ni resolver el contrato antes de su vencimiento»*. Así, se encomienda a los Estados miembros a velar por que *«los suministradores no modifiquen unilateralmente las condiciones de los contratos de suministro de electricidad de duración determinada y precio fijo ni pongan fin a dichos contratos antes de su vencimiento»*.

Tras el incidente del pasado 28 de abril, en el que el sistema eléctrico peninsular experimentó una desconexión total de la generación y de la demanda, los costes medios de operación del sistema – en particular el precio de las restricciones

¹ El Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural fue publicado en el contexto de elevados precios energéticos iniciado en la segunda mitad del año 2021.

técnicas- se han visto incrementados durante el mes de mayo, tal y como se aprecia en el siguiente desglose de componentes del precio final, publicado por REE en [Componentes precio energía cierre desglose | Red Eléctrica](#) (datos hasta el 10 de junio). También puede apreciarse en la tabla siguiente que el precio del mercado diario en mayo es significativamente inferior al de los meses anteriores:

Componentes del precio final y energía del cierre (€/MWh MWh) Sistema eléctrico: Peninsular						
Del 01/2025 al 06/2025 Copiar URL						
	Ene/25	Feb/25	Mar/25	Abr/25	May/25	Jun/25
Mercado diario	100,4	110,8	55,9	29,1	17,9	55,8
Mercado intradiario (subastas MIBEL y continuo)	-0,1	-0,1	-0,1	-	-0,1	-0,3
Restricciones técnicas PDBF	4,2	4,1	6,7	11,3	22,0	12,6
Banda de regulación secundaria	3,3	3,6	2,6	1,8	1,3	1,3
Restricciones técnicas en tiempo real	3,6	7,1	5,9	4,5	2,9	3,6
Incumplimiento de energía de balance	-0,3	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1
Coste desvíos	0,7	0,5	0,6	0,6	0,3	1,1
Saldo desvíos	0,1	1,6	0,8	0,3	-0,2	-1,0
Control del factor de potencia	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-
Saldo PO 14.6	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Servicios de ajuste	11,6	16,3	16,2	18,4	26,2	17,5
Pagos por capacidad	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Mecanismo ajuste RD-L 10/2022	-	-	-	-	-	-
Precio total (€/MWh)	112,1	127,3	72,1	47,6	44,1	73,2
Energía de cierre (MWh)	21.596.984	19.177.656	20.571.390	16.570.300	18.108.806	6.668.385

Al respecto del posible traslado de estos incrementos de costes del comercializador al consumidor, cabe señalar que la CNMC está supervisando las actuaciones relativas a la modificación de los contratos a precio fijo.

2. RESCISIÓN DE LOS CONTRATOS

Ante el contexto de incremento de los costes de la operación del sistema eléctrico que se ha registrado tras el incidente del 28 de abril, hay algún comercializador que está planteando a la CNMC la posibilidad de modificar las condiciones de sus contratos a precio fijo para trasladar al consumidor el incremento de esos costes. Este comportamiento estaría soportado, supuestamente, en la existencia de unas cláusulas en el contrato que habilitan a los comercializadores a modificar las condiciones de suministro en cualquier momento durante la vigencia del contrato, con la única condición de que esa modificación sea comunicada al consumidor con un preaviso determinado ofreciéndole la posibilidad de rescisión del contrato.

Desde el punto de vista de la normativa comunitaria, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 2013 (asunto C-92/11) considera que el derecho de información transparente al consumidor –en ese caso, gasista- sobre precios y condiciones del suministro (derecho que ya venía establecido en la antigua Directiva 2003/55/CE) implica la información adecuada y transparente sobre los motivos y las cuantías por los que pueden variar los precios del contrato, sin que la falta de dicha información al tiempo de la celebración del contrato de suministro

pueda ser suplida luego por una información posterior sobre esos motivos y cuantías de la modificación (por mucho que esa información posterior venga acompañada de un derecho de rescisión en favor del consumidor): *“La falta de información a este respecto antes de celebrarse el contrato no puede ser compensada, en principio, por el mero hecho de que el consumidor será informado, durante la ejecución del contrato, de la modificación del coste con una antelación razonable y de su derecho a rescindir el contrato si no desea aceptar la modificación, ...”*².

Esta práctica podría no adecuarse al carácter “equitativo” (en el sentido de estar basado en la reciprocidad) que se exige en la Directiva (UE) 2019/944 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y al respecto de las condiciones del suministro dejaría la interpretación del contrato a la voluntad de una de las partes, lo que no parece adecuarse a derecho y, asimismo, esas prácticas podrían no reflejar la obligación de información transparente sobre precios y condiciones del suministro que se contiene en esas mismas directivas (conforme a la interpretación del concepto de transparencia hecha por el Tribunal de Justicia en la sentencia antes mencionada).

Asimismo, cabe citar la reciente modificación de la Directiva (UE) 2019/944, pendiente de transposición a nuestro ordenamiento jurídico, con respecto a los contratos de suministro de electricidad a precio fijo y de duración determinada, que establece que los comercializadores no pueden modificar unilateralmente las condiciones contractuales ni resolver el contrato antes de su vencimiento.

3. VARIACIÓN DE LOS PRECIOS DEL CONTRATO

La mayor de parte de los contratos existentes en el mercado minorista contempla un precio fijo para toda la duración del contrato. Así, de acuerdo con la información disponible en la CNMC, el 94% de los consumidores domésticos en mercado libre optaba en diciembre de 2024 por un contrato de precio fijo. Aun así, es habitual que los contratos contemplen la posibilidad de modificación de los precios fijados ante variaciones de determinados componentes de la factura, tanto regulados como del coste de la energía.

3.1 VARIACIÓN EN LOS PRECIOS DE LOS CONCEPTOS REGULADOS

La mayor parte de los contratos existentes en el mercado libre contemplan cláusulas que prevean el traspaso - automático en algunos casos- de cualquier variación que se produzca en los peajes de acceso o en cualquier otro componente

² <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-92/11&language=ES>

Cabe señalar que, en unos términos diferentes, una sentencia posterior, sobre información a los consumidores eléctricos y gasistas, referida a los casos de suministro de último recurso, plantea la necesidad de suficiencia del período de información previo a la modificación aplicable a los contratos de suministro (asunto C-359/11):

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-359/11>

regulado que pueda aprobar la Administración durante la vigencia del contrato, sin que ello se considere modificación de las condiciones contractuales. Dentro de estos conceptos se encuentran en la actualidad, el peaje de acceso, los cargos o la financiación del bono social.

Bajo el amparo de estas cláusulas, algunos comercializadores, a pesar de haber contratado un precio fijo, varían los precios del contrato, motivados, en algunos casos, por ajustes en alguno de estos componentes, al conocerse su valor definitivo.

Sin perjuicio de la adecuada transposición de la Directiva (UE) 2024/1711, esta Comisión entiende que un incremento en los peajes de acceso o el establecimiento de una nueva obligación para el comercializador puedan ser trasladados al consumidor, siempre que el contrato así lo prevea, y siempre que, por simetría, los comercializadores velen porque también se trasladen al consumidor las posibles variaciones a la baja o la eliminación de alguno de estos conceptos.

No obstante lo anterior, se considera que los comercializadores deberían realizar la mejor estimación posible del coste de estos componentes regulados en el momento de la fijación del precio del contrato para la duración del contrato, sin que se estén aplicando continuas regularizaciones al consumidor derivadas de pequeñas variaciones. Estas regularizaciones aportan una mayor complejidad al producto contratado y dificultan en gran medida al consumidor la posibilidad de comparar ofertas.

3.2 VARIACIÓN EN EL PRECIO DEL COMPONENTE DE LA ENERGÍA

Ante el incremento experimentado en los servicios de ajuste de la operación del sistema eléctrico (término incluido en el componente de la energía del contrato de suministro), algunos comercializadores estarían planteando, a pesar de tener contratados precios fijos con sus clientes, cambiar las condiciones de sus contratos. Algunos están señalando que se trata de un coste regulado, cuando no lo es.

A este respecto, cabe señalar que si se ha contratado un precio fijo para la duración del contrato, las variaciones que se produzcan en el precio del mercado de producción de electricidad, ya sea por la evolución de los precios de los combustibles, del precio del CO₂ o de los impuestos sobre la generación, o de los servicios de ajuste, no deben ser trasladados al consumidor a través de una modificación del precio del suministro. El riesgo de estas posibles variaciones debería estar internalizado en el precio de este tipo ofertas. En este sentido, la reciente reforma del mercado llevada a cabo por la modificación de la Directiva (UE) 2019/944, indica que “los suministradores deben contar con una cobertura adecuada cuando ofrezcan contratos de suministro de electricidad de duración determinada y precio fijo. Una estrategia de cobertura adecuada debe tener en cuenta el acceso de los suministradores a su propia generación de energía y su capitalización, así como su exposición a cambios en los precios del mercado mayorista, el tamaño del suministrador o la estructura de mercado”. A estos efectos, su artículo 18.bis introduce una nueva obligación de supervisión al regulador, para que asegure que las comercializadoras tengan y apliquen estrategias de cobertura

adecuadas, que limiten el riesgo de cambios en el mercado mayorista de electricidad en la viabilidad económica de sus contratos con clientes.

Asimismo, el coste de los servicios de ajuste forma parte del componente del coste de la energía del aprovisionamiento del comercializador y debe estar internalizado en el precio de la oferta al consumidor en el contrato a precio fijo. Por tanto, la modificación por parte del comercializador de los precios por el incremento de estos servicios antes de la finalización del contrato o su prórroga, no sería acorde a lo previsto en dicho contrato.

Diferente es que, si se ha contratado un precio con posibilidad de revisión a lo largo de la duración del contrato, en estos casos podrá trasladarse al consumidor las variaciones previstas en dicho contrato siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- Las cláusulas de revisión deben ser precisas, claras y transparentes, en cuanto a las fórmulas y parámetros que deberán utilizarse en las revisiones, evitándose criterios indefinidos. En este sentido, deben evitarse cláusulas ambiguas del estilo *“los precios se revisarán de acuerdo con las variaciones del precio de los mercados mayoristas”*.
- Deberá comunicarse al consumidor la variación del precio que resulte de dichas cláusulas con suficiente antelación – como mínimo en el periodo de facturación inmediatamente anterior a su aplicación.-

4. CONCLUSIONES

La CNMC, en el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 5 de la Ley 3/2013, de garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios, considera necesario recordar que, una modificación por parte del comercializador del precio de los contratos de electricidad a precio fijo con el consumidor, con carácter previo a su fecha de finalización o de prórroga, justificado por el incremento de costes de los servicios de ajuste tras el escenario actual tras el incidente del 28 de abril, no sería acorde al contrato.

Con respecto a las reclamaciones que pudieran surgir en este ámbito se recuerda que, si el consumidor se encuentra acogido a un contrato de suministro a precio fijo, puede dirigirse a los Juzgados o Tribunales del lugar donde se ubique el suministro.

Otra opción de la que disponen los consumidores para resolver sus reclamaciones es la de acudir al sistema alternativo de resolución de conflictos, que debe ser ofrecido por las comercializadoras tal y como indica el artículo 46.1 n) de la ley 24/2013, de 26 de diciembre. A este respecto, se aporta un enlace con el listado de

entidades acreditadas en materia de resolución alternativa de conflictos, conforme han sido notificadas a la Comisión Europea por parte de las autoridades españolas: <https://www.consumo.gob.es/es/consumo/listado-entidades-notificadas-comision-europea-autoridades-competentes-espana>

Todo ello, sin perjuicio de otras intervenciones administrativas que pudieran tener lugar en el marco de la normativa general de defensa de consumidores y usuarios y, sin perjuicio de las actuaciones que pueda seguir la CNMC en relación con las prácticas de los distintos agentes del mercado eléctrico en el ámbito de sus competencias de supervisión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

También se recuerda que se encuentra disponible en las facturas de electricidad, un QR con el que acceder al comparador de ofertas de la CNMC y comparar la propia factura con otras opciones disponibles

Publíquese este acuerdo en la página web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (www.cnmc.es).