

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

**REF. IS/DE/020/23**

14 de mayo de 2025

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

## Índice

<b>1. RESUMEN Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>4</b>
<b>1. OBJETO .....</b>	<b>7</b>
<b>2. IMPORTANCIA DEL PROCESO DE CAMBIO DE COMERCIALIZADOR.....</b>	<b>8</b>
<b>3. REGULACIÓN VIGENTE .....</b>	<b>11</b>
<b>4. METODOLOGÍA DE VERIFICACIÓN DEL CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR .....</b>	<b>17</b>
<b>4.1. Procedimiento general .....</b>	<b>17</b>
<b>4.2. Criterios para el establecimiento de las muestras.....</b>	<b>21</b>
<b>4.3. Criterios para la verificación del efectivo consentimiento.....</b>	<b>22</b>
<b>5. RESULTADOS DEL ESTUDIO .....</b>	<b>26</b>
<b>5.1. Segmentación de los comercializadores de Bloques y obtención de muestras estadísticas .....</b>	<b>26</b>
<b>5.2. Resultados globales del análisis por sectores .....</b>	<b>29</b>
<b>5.3. Resultados del análisis por comercializadores .....</b>	<b>32</b>
<b>5.3.1. Resultados globales por comercializadores.....</b>	<b>32</b>
<b>5.3.2. Comercializadores que presentaron casos no acreditados o no conformidades susceptibles de actuaciones posteriores .....</b>	<b>33</b>
<b>5.3.3. Comercializadores que presentaron no conformidades con pérdida del Bono Social. ....</b>	<b>34</b>
<b>6. OTRAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DEL EFECTIVO CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR.....</b>	<b>36</b>
<b>7. PROPUESTAS NORMATIVAS .....</b>	<b>38</b>
<b>8. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>40</b>
<b>9. ANEXOS.....</b>	<b>43</b>

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

**Expediente nº: IS/DE/020/23**

### **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

#### **Presidente**

D. Ángel García Castillejo

#### **Consejeros**

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D.<sup>a</sup> María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

#### **Secretaria**

Dña. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 14 de mayo de 2025

La Sala de Supervisión Regulatoria, en su reunión de 14 de mayo de 2025, 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 Competencia<sup>1</sup> (en adelante la Comisión), en la Disposición transitoria tercera de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico<sup>2</sup> 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 Suministrador<sup>3</sup>.

---

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

<sup>2</sup> “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”.

<sup>3</sup> “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. RESUMEN Y CONCLUSIONES

**Primera.** - La CNMC tiene la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de la normativa y 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, mediante el sistema o sistemas creados o desarrollados por ésta.

**Segunda.** – El estudio se centra en los cambios de comercializador que tienen como destino comercializadores en el mercado libre. La CNMC seleccionó un periodo de estudio que abarca desde julio 2022 a junio 2023, en el que se realizaron 5,92 millones de cambios de comercializador en el mercado libre en el sector eléctrico y 0,88 millones de cambios en el sector gasista. A continuación, seleccionó muestras estadísticas y aleatorias por tamaño de comercializadores y por sectores, y asimismo, se eligieron cambios que evidenciaban situaciones anómalas durante el periodo de estudio (cambios que implicaran la pérdida y recuperación del bono social en electricidad y la TUR en el sector gasista, etc), y todo ello por un total de 7.200 cambios de comercializador reales habidos durante el periodo. Seguidamente solicitó a los comercializadores la documentación que acreditase el consentimiento al cambio por parte del consumidor.

**Tercera.** - En conjunto, el 93,1% de los cambios de comercializador analizados acreditaron formalmente el consentimiento del consumidor, en un 6,6% de los mismos surgieron dudas respecto al consentimiento por algún tipo de carencia documental (por estar incompleta o defectuosa), y solamente en el 0,3% de los casos no se acreditó el consentimiento. Estos resultados implican una disminución de los cambios con documentación no conforme en el periodo (6,9%) con respecto al estudio 2021-2022 (9,8%), manteniéndose constante el peso del subconjunto de los cambios no acreditados (0,3%) con respecto al periodo 2021-2022.

**Cuarta.** – En términos absolutos por comercializadora, considerando la totalidad de muestras analizadas, se obtienen unos resultados en los que no se ha acreditado el consentimiento del consumidor a los cambios que se concentran en **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** La CNMC está analizando las actuaciones que corresponde llevar a cabo dentro del ámbito de sus competencias en cada uno de estos casos.

**Quinta.** - Durante el periodo analizado, considerando la totalidad de muestras analizadas, se han encontrado 24 CUPS que perdieron el bono social a raíz de un cambio de comercializador y que en meses posteriores lo recuperaron, presentando alguna irregularidad. 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, o este presentaba inconsistencias, por lo que se podría haber incumplido lo establecido en el artículo 5.5 del RD 897/2017. Estos CUPS pertenecen a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**. Asimismo, se detectó la pérdida de un bono social como consecuencia de un cruce de CUPS **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**. La CNMC está analizando las actuaciones que corresponde llevar a cabo dentro del ámbito de sus competencias en cada uno de estos casos.

**Sexta.** – 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 detectado las siguientes prácticas que deberían ser suprimidas:

- Continúa la minimización de los soportes documentales en la contratación por parte de determinados agentes y canales.
- El uso de diferentes canales de contacto para la formalización de una única contratación. Adicionalmente se ha encontrado documentación no consistente con el canal de contratación declarado por el comercializador, o bien el agente es impreciso u opaco en el canal utilizado.
- Contrataciones formalizadas online en la que los comercializadores aportan contratos firmados digitalmente mediante firmas no trazables, y contrataciones en la que no es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS.
- Contrataciones telefónicas con argumentarios engañosos, que formalmente presentan soportes documentales correctos.

**Séptima.** – La actual coyuntura energética reciente pone de manifiesto la importancia de la transparencia en los procesos de cambio de comercializador, que deben habilitar al consumidor para que tome decisiones informadas y libres, de forma que pueda extraer los potenciales beneficios que le ofrecen los mercados energéticos. A esto hay que añadir los desarrollos normativos europeos cuyo objetivo prioritario es 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

Asimismo, herramientas demoscópicas a nivel nacional, que cuestionan la percepción y conocimiento del consumidor sobre los mercados energéticos, continúan presentando, con leves mejoras, a un consumidor con un bajo nivel de satisfacción y confianza en las empresas comercializadoras, así como con un insuficiente conocimiento (1 de cada 2 conoce si ha contratado en el mercado a precio libre o regulado) y participación en los mercados (apenas el 43% declara haberse cambiado de comercializador en algún momento).

Por todo lo anterior la CNMC ha venido realizando en otros informes de verificación propuestas normativas, que ahora se reiteran, con el objeto de: i) exigir requisitos documentales mínimos que sean independientes del canal o

canales de contratación utilizados; ii) explicitar la obligación de que se acredite la conformidad del consumidor de manera que sea trazable, independientemente del canal de contratación; y iii) establecer la obligación de grabación de las llamadas comerciales desde el inicio del contacto. En los anexos a este informe se recogen los textos de estas propuestas.

Por último, la CNMC informó el pasado año el *Proyecto de Real Decreto por el que aprueba el Reglamento General de Suministro y Contratación y se establecen las condiciones para la comercialización, agregación y la protección del consumidor de energía eléctrica*, incorporando en el informe IPN/CNMC/023/24<sup>4</sup> algunas propuestas que facilitarían al consumidor otorgar libremente su consentimiento al cambio de comercializador.

**Octava.** – En tanto no se desarrolle con mayor detalle los requisitos documentales y de información disponible para el consumidor en la normativa sectorial que corresponda, se realiza una serie de recomendaciones para los comercializadores (apartado 8), con relación a la documentación acreditativa del consentimiento que la Comisión considera adecuada, teniendo en cuenta los resultados del estudio actual.

**Novena.** - 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 o la TUR de gas.

---

<sup>4</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc02324>

## 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, mediante el sistema o sistemas desarrollados por la CNMC.

Por otra parte, la CNMC recoge en su Plan de Actuaciones 2024 centrar su actuación en la mejora del funcionamiento de los mercados en pro del bienestar de los consumidores y usuarios. Las líneas estratégicas de la CNMC establecidas en el Plan Estratégico 2021-2026 se orientaron para acompañar sus funciones y competencias a un entorno innovador, conectado y sostenible donde el beneficio del consumidor sea el objetivo último. En el sector energético, el objetivo final es vigilar y favorecer la protección y los derechos de los consumidores, situándolo 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 energética, con medidas adecuadas de protección al consumidor, con especial atención a los consumidores vulnerables, y aquellos consumidores con un insuficiente conocimiento del mercado.

En España se vienen realizando anualmente en torno a los 8 millones de cambios de comercializador entre los sectores eléctrico y gasista<sup>5</sup>. Por tanto, la mencionada verificación no es posible realizarla punto a punto de suministro, sino mediante procedimientos estadísticos, y es por ello, por lo que el referido artículo 3.q del RD 1011/2009 señala expresamente que esta función se ha de

---

<sup>5</sup> En el año 2023 se activaron 6,4 millones de cambios en el sector eléctrico, y más de 2 millones de cambios en el sector gasista. Los datos provisionales de 2024 apuntarían a unos 7,2 millones de cambios en el sector eléctrico y 1,5 millones en el sector gasista.

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. Por otra parte, se deja fuera de este estudio a los comercializadores regulados, dado que no se encuentran sometidos a la competencia del mercado y con frecuencia, se trata de cambios automáticos<sup>6</sup>, poniendo el foco, solamente, en los movimientos que se realizan en el mercado libre.

La CNMC ha analizado el periodo de estudio<sup>7</sup> que abarca desde julio 2022 a junio 2023, en el que se realizaron 5.925.878 cambios de comercializador en el mercado libre del sector eléctrico y 877.675 cambios en el mercado libre del sector del gas natural.

En primer lugar, se solicitó a cada comercializador los puntos de suministro que se activaron a su favor durante dicho periodo, para contrastar esta información con los registros aportados por los distribuidores.

Después, se obtuvieron muestras estadísticas y aleatorias 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.

## **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.

---

<sup>6</sup> Se excluye del análisis los cambios efectuados a favor de los Comercializadores de referencia y de último recurso, dado que no están sometidos a la competencia del mercado o con frecuencia, son cambios efectuados de modo automático al finalizar la vigencia del contrato del consumidor o por inhabilitación o cese de actividad de comercializadores, para evitar que este se quede sin suministro, en los que no se recaba el consentimiento del mismo.

<sup>7</sup> La CNMC ha efectuado en el pasado varios estudios de verificación del consentimiento. Así, el anterior, abarcó el periodo julio 2021 a junio 2022, y fue aprobado por la Sala de Supervisión Regulatoria el 11 de enero de 2024.

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 en los últimos años, y aún un limitado conocimiento e implicación en los mercados:

- En ese mismo sentido, en el *Panel de hogares de la CNMC*<sup>8</sup> del primer semestre 2024, que constituye un estudio demoscópico periódico, muestra un nivel de satisfacción medio que mejora respecto a los datos de años anteriores. Aun así, el nivel de satisfacción global de los servicios energéticos es el menor de los servicios analizados<sup>9</sup>, alcanzando un 55,7% y 54,8% 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. Si bien se observa una mejora, menos de 1 de cada 2 consumidores afirman conocer la diferencia entre el suministro a mercado libre y el suministro regulado<sup>10</sup>.
  - b. En torno al 29-32% 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 2023-2024<sup>11</sup>.
  - c. En el sector eléctrico en torno a un 1/4 de los hogares encuestados desconocen el tipo de tarifa contratada<sup>12</sup> (precios horarios, en dos o tres tramos horarios, tarifa plana u otra).
  - d. Según el Panel de Hogares del primer semestre de 2024, solo el 77% de los encuestados afirman conocer la existencia del bono social, mientras que un 64% señala conocer los requisitos necesarios para su obtención.
- Asimismo, menos de la mitad de los consumidores encuestados, en torno al 43-44%, declaran haber cambiado alguna de vez de comercializador en los sectores eléctrico y gasista, según recoge el *Panel de Hogares*, para

---

<sup>8</sup> <http://data.cnmc.es/datagraph/> “PANEL DE HOGARES CNMC”

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Un 48,9% de los consumidores encuestados en el panel de hogares declaran conocer la diferencia entre el suministro a mercado libre y el regulado en electricidad y un 45% en gas. En consecuencia, hasta un 44,6% en electricidad y un 48,5% en gas desconocen en cuál de estos mercados contrataron su suministro.

<sup>11</sup> Media de los dos semestres de 2023 y del primero de 2024.

<sup>12</sup> Este indicador se mantiene estable en los cuatro últimos semestres de oleadas del panel de hogares.

el 4º trimestre de 2023, lo cual implica un ligero crecimiento respecto a años anteriores, aunque continúa siendo un porcentaje significativo de consumidores con un bajo nivel de implicación.

Con respecto a la coyuntura normativa, 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 Europea<sup>13</sup> manifestaron su voluntad de que los consumidores sean el centro de la orientación de la política energética.

La Directiva UE 2019/944 expandió y profundizó 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 rescindirlo 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.

En la reciente normativa de reforma del mercado eléctrico, mediante la *Directiva 2024/1711 que modifica de la Directiva 2019/944 del mercado interior electricidad* y el *Reglamento 2024/1747 que modifica el Reglamento 2019/943*, se busca, entre otros, capacitar a los consumidores y facilitar su participación en la transición ecológica (por ejemplo, fomentando el uso compartido de la autoproducción), e incrementar la protección de los consumidores vulnerables ante escenarios de alta volatilidad (por ejemplo estableciendo la obligación de efectuar ofertas a precio fijo). Asimismo, en el “*Hydrogen and decarbonised gas market package*”<sup>14</sup>, se contempla equiparar los derechos de los consumidores de gas con los de electricidad, por ejemplo, estableciendo el objetivo del cambio técnico en veinticuatro horas, el derecho a acceder a herramientas

---

<sup>13</sup> EC Summer Package 2015, Documento Draft\_ EC Retail: «*New Retail Energy Markets - Delivering a New Deal for Energy Consumers in Europe*».

<sup>14</sup> *Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno, por la que se modifica la Directiva (UE) 2023/1791 y se deroga la Directiva 2009/73/CE*

*Reglamento (UE) 2024/1789 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativo a los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1227/2011, (UE) 2017/1938, (UE) 2019/942 y (UE) 2022/869 y la Decisión (UE) 2017/684 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 715/2009.*

comparadoras de ofertas, la información mínima en la factura, el fomento de los clientes activos, o el despliegue de contadores inteligentes de gas e hidrógeno (de superar el pertinente análisis coste-beneficio).

Por último, la visión del CEER-BEUC para los consumidores de energía en el 2030<sup>15</sup> expone una serie de principios rectores del sector<sup>16</sup> 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. 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, y con cambios anuales que han pasado de 3-4 millones a más de 8 millones, todo ello 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:

---

<sup>15</sup> <https://www.ceer.eu/ceer-beuc-2030-vision-for-energy-consumers>

<sup>16</sup> Affordability, Simplicity, Protection, Inclusiveness, Reliability and Empowerment (ASPIRE). Esto es, asequibilidad, simplicidad, protección, inclusividad, confianza, y empoderamiento

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 al 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.<sup>17</sup>

Adicionalmente con el motivo de la pandemia COVID-19 y de la subsiguiente crisis energética se introdujo normativa adicional con medidas de protección adicionales a los consumidores<sup>18</sup>.

Por último, el **Proyecto de Real Decreto** por el que aprueba el Reglamento General de Suministro y Contratación y se establecen las condiciones para la

---

<sup>17</sup> Salvo petición expresa del consumidor y a propia iniciativa para establecer la cita para la contratación mediante esta modalidad.

<sup>18</sup> En otros, cabe señalar:

El Real Decreto-ley 17/2021, del 14 de septiembre de 2021, que establecía una limitación transitoria (a partir de 1 de octubre y durante dos trimestres) del incremento máximo del coste de la materia prima incluido en la tarifa de último recurso de gas natural (35% en la tarifa aplicable desde 1 de octubre y 15% en la revisión de 1 de enero de 2022. Esta limitación sería prorrogada en sucesivos Reales Decretos.

El Real Decreto-ley 23/2021, del 26 de octubre, en el que se incrementaban los descuentos del bono social eléctrico desde el 40 hasta el 70% para los consumidores vulnerables severos y desde el 25 al 60% en los consumidores vulnerables. Este descuento sería prorrogado en sucesivos Reales Decretos. Asimismo, modifica el artículo 44.1.e) de la Ley 24/2013, al fijar el plazo (1 mes) y la propuesta del contenido mínimo de la comunicación entre el comercializador y el consumidor ante cualquier intención de modificar las condiciones del contrato. También con el fin de mejorar la transparencia de las ofertas disponibles para el consumidor, se añade un nuevo párrafo u) al apartado 1 del artículo 46 de la Ley 24/2013, que obliga a las comercializadoras a publicar todas sus ofertas disponibles. Dichas ofertas serán remitidas a la CNMC para incluirlas en el Comparador de Ofertas de la CNMC. La información debe ser transparente, comparable y actualizada sobre los precios de las ofertas disponibles en todo momento, incluyendo las condiciones relacionadas con la terminación de los contratos y los servicios adicionales que exija la contratación del suministro.

comercialización, agregación y la protección del consumidor de energía eléctrica, en su artículo 19, incluye como obligación del comercializador la remisión de un documento resumen separado del contrato, en el que se reflejen de forma clara y sencilla las condiciones básicas del nuevo contrato, así como los datos correspondientes al titular del punto de suministro, CUPS y dirección del punto de suministro<sup>19</sup>. La CNMC realizó observaciones a dicho proyecto de RD en el informe IPN/CNMC/023/2024<sup>20</sup>

## 4. METODOLOGÍA DE VERIFICACIÓN DEL CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR

### 4.1. PROCEDIMIENTO GENERAL

Durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2022 y el 30 de junio de 2023 se produjeron alrededor de 6,8 millones de cambios<sup>21</sup> con destino del mercado libre en el conjunto de los sectores de electricidad y gas natural.

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

Para el desarrollo del procedimiento de verificación, y con base en la experiencia adquirida en informes internos anteriores, se prioriza el análisis individual del comportamiento de las empresas comercializadoras en cada sector, mediante muestras estadísticas. Adicionalmente, se incluye un enfoque más específico dirigido a muestreos que tienen una mayor probabilidad de incumplimiento, tomándose muestras sobre aquellos puntos de suministro en los que se efectuaron cambios consecutivos (o próximos en el tiempo) que supusieron el retorno al comercializador inicial. Asimismo, se seleccionan CUPS de cambios de comercializador que pudieran provenir de la condición previa de bono social.

A efectos de la configuración del procedimiento de prospección de los datos de un periodo anual (en este caso, entre julio 2022 y junio 2023) para la verificación del consentimiento del consumidor al cambio de comercializador, 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 con destino el mercado libre, en el periodo de estudio.

---

<sup>19</sup> En línea con lo dispuesto en el artículo 10.3 de la Directiva (UE) 2019/944.

<sup>20</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc02324>

<sup>21</sup> Durante el período de estudio se produjeron 6,80 millones de cambios con destino del mercado libre en el conjunto de los sectores de electricidad (5,92 millones) y gas natural (0,88 millones).

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 libre. 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 de cambios superior al 0,2% sobre el total del sector, y presenten una elevada tasa de rescisiones anticipadas.
- c) El **Bloque C**, del resto de comercializadores, y con las mayores tasas de rescisión.

Se clasifican por sectores, bloques y empresas comercializadoras todos los códigos unificados de los puntos de suministro (CUPS) que hayan cambiado de comercializador con destino el mercado libre durante el periodo de estudio, y se obtienen muestras estadísticas, conforme a los criterios descritos en el apartado 5.2.

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 seleccionaron aquellas empresas con mayor cuota de cambios (superior al 0,2% sobre el total del sector) y que presentaron un porcentaje de rescisiones de contratos por encima de la media sectorial<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> 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.

Para el Bloque C, en que las cuotas de los comercializadores ya son muy pequeñas, se optó seleccionar aquellos agentes con mayores tasas de rescisión con un mínimo de cambios activados<sup>23</sup>.

En este estudio se ha optado por un muestreo asimétrico entre sectores, coherente con su proporción de cambios de comercializador, para los bloques B y C, reflejando el mayor peso al sector eléctrico. Así, se seleccionaron 14 empresas eléctricas para cada uno de estos bloques, y 10 y 4 empresas gasistas para los bloques B y C respectivamente.

- **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 inicial<sup>24</sup>, todos ellos agrupados por periodo temporal y sector. En este estudio los muestreos se han enfocado en cambios de comercializador que puedan provenir de la condición previa de bono social, en el sector eléctrico, y en cambios que implicaron la pérdida de la TUR de gas, en el sector gasista, dado el contexto del período de estudio en que esta tarifa era notablemente más ventajosa que la mejor oferta del mercado libre.

Se extrae una muestra estadística por sector, conforme a los criterios que se describen en el apartado 5.2, 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.

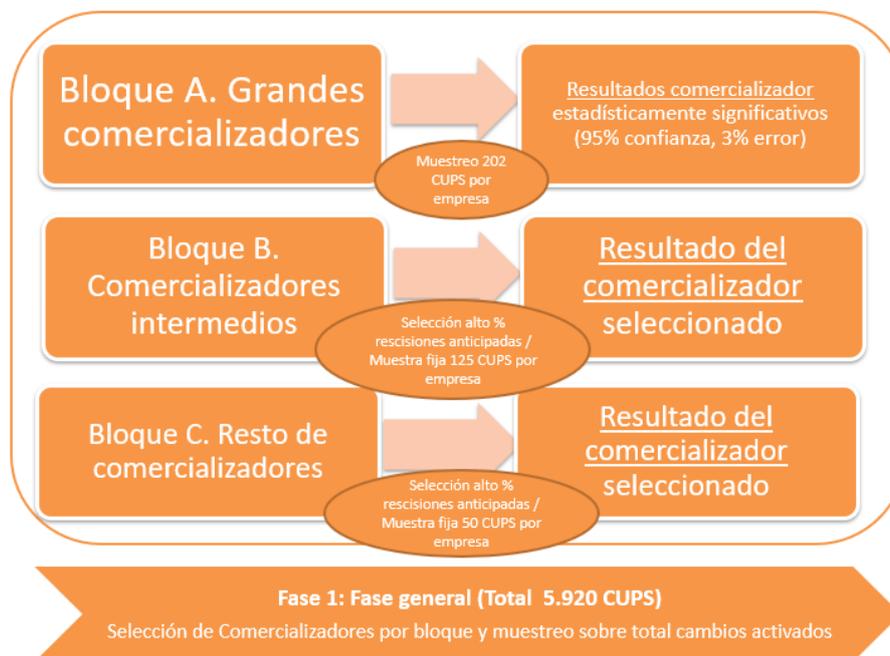
A continuación, se incluyen unas figuras que resumen el proceso seguido, así como el número de muestras por empresa de cada bloque:

---

<sup>23</sup> 400 cambios en electricidad y 100 en gas.

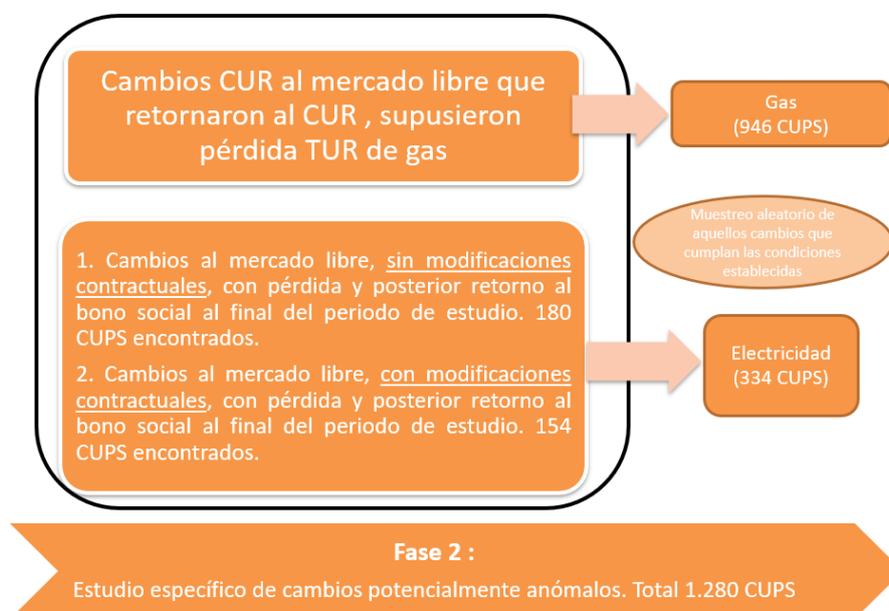
<sup>24</sup> Esto podría ser consistente con un cambio sin consentimiento detectado por el consumidor, en el que solicita volver a su comercializador previo. En particular en el estudio se seleccionaron cambios desde el COR/CUR a un comercializador libre con retorno de nuevo al mercado regulado.

**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**.

Las muestras aleatorias de las empresas del bloque B serán de **125 puntos de suministro**. Por otro lado, las muestras de las empresas del Bloque C serán de **50 puntos de suministro**, 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 en ambos casos es el muestreo aleatorio simple sin reposición.

Para la Fase 1, tomaron 3.460 CUPS para el sector eléctrico, y 2.460 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 dedicaron un total de 1.280 CUPS. Acotados a los CUPS que perdieron la TUR de gas o el bono social como consecuencia del cambio.

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 **7.200 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. Asimismo, se deberá aportar soporte documental<sup>25</sup> que acredite la solicitud expresa del consumidor para realización de la contratación presencial, o bien que esta se produjo fuera de su domicilio<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Los requisitos de este soporte documental se especificarán en el momento de la entrega del listado de CUPS del período de análisis.

<sup>26</sup> En cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 46 apartado 1 letras s) y t) de la ley 24/2013, con respecto a este cambio, y en el artículo 81.2 letras r) y s) de la Ley 34/1998.

- 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. Si la llamada fue iniciada por el comercializador, este deberá 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 sms<sup>27</sup>. En el caso de confirmación por escrito o fax, la verificación de la confirmación de oferta seguirá los mismos criterios que en el punto anterior. En el caso de 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

---

<sup>27</sup> 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.

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. Si bien, en caso de presentarse unidos a una denuncia previa del consumidor, y dependiendo de las circunstancias concretas de cada uno, sí que puede derivar en la incoación de expedientes sancionadores.

- **Cambios cuyo consentimiento no se acredita:** Aquellos casos que no presentan documentación acreditativa alguna, o documentación acreditativa que no implica vínculo alguno con el CUPS analizado, 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	<b>Contrato sin firmar</b>	Contrato escrito sin firma alguna.
	<b>Contratos en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante</b>	Contratos no firmados por titular del punto de suministro, en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante
	<b>Documentación insuficiente</b>	Documentación insuficiente para establecer únivocamente 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
	<b>Fecha activación supera los 6 meses desde la firma del contrato</b>	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.
	<b>Fecha contrato posterior a la activación</b>	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.
	<b>No es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS</b>	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.
	<b>Firmas no coinciden</b>	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.
	<b>Grabación anómala. Dudas comprensión</b>	Consumidor manifiesta dudas en la contratación / no comprender qué se está contratando / responde erróneamente a preguntas personales (posible suplantación)
	<b>Grabación anómala. Dudas identidad</b>	Consumidor responde erróneamente a preguntas personales (posible suplantación)
	<b>Contratación presencial sin evidencia cumplimiento puerta fría</b>	Caso de contratación presencial domiciliaria. No se aporta soporte documental con solicitud expresa del consumidor visita domicilio, o no se acredita contratación fuera de domicilio.
	<b>Perdida Bono Social sin evidencia información al consumidor implicaciones contratación</b>	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
<b>Sin fecha contrato/grabación</b>	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	<b>Cambios sin consentimiento</b>	Cambios sin consentimiento confirmados por el comercializador o el consultor
	<b>Consentimiento no registrado por problemas de sistemas internos de gestión</b>	Consentimiento no registrado por problemas de sistemas internos de gestión del comercializador.
	<b>Fecha activación 12 meses posterior a la firma del contrato</b>	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.
	<b>Documentación acreditativa no implica vínculo alguno con el CUPS analizado</b>	Se recibe documentación relativa a otro CUPS sin que haya vínculo aparente con el CUPS solicitado
	<b>No se recibe documentación acreditativa del consentimiento expreso</b>	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.

Por otro lado, se debe señalar que para aquellos CUPS calificados como acreditados no implica necesariamente que la contratación sea correcta, sino que la documentación aportada es a priori razonable para que el comercializador efectúe la misma. Si bien las circunstancias de una denuncia pueden poner de relieve malas prácticas y falta de diligencia que impliquen actuaciones posteriores por parte de la CNMC. Así, por ejemplo, en contrataciones telefónicas mediante argumentarios engañosos, la documentación formal aportada puede ser correcta, pero una grabación desde el primer contacto con

el consumidor podría evidenciar la utilización de estos argumentarios que viciarían el consentimiento del consumidor.

## 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 2022 al 30 de junio 2023.

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

Teniendo en cuenta lo especificado en los apartados anteriores, en los Cuadros 2 y 3 se muestran los **52 comercializadores** diferentes<sup>28</sup> con muestras seleccionadas por Bloques, en ambos sectores, respectivamente, conforme se describe en el apartado 4.1.

Para el cumplimiento de las condiciones establecidas en el apartado 4.2, 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 anticipadas de contratos por encima de la media sectorial<sup>29</sup>, hasta completar 14 comercializadores en electricidad<sup>30</sup> y 10 en gas. Para este Bloque y en la Fase 1 los tamaños muestrales son de 125 CUPS.

En electricidad, la rescisión media fue del 17,7% (ligeramente inferior al estudio anterior, 20,0%), mientras que en el sector gasista, la rescisión media del sector fue del 11,6% (muy inferior al 25,1% del estudio anterior<sup>31</sup>).

---

<sup>28</sup> Nótese que una parte significativa de los comercializadores están presentes en ambos sectores.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Cabe señalar la excepción de ENI PLENITUDE, que se seleccionó en atención a su cuota significativa de cambios (2,1%), pese a que su tasa de rescisión era ligeramente inferior a la media del sector.

<sup>31</sup> Cabe señalar que en el período julio 2022- junio 2023 el 57% de los cambios del sector gasista son a favor de los comercializadores de último recurso, cuya tarifa de último recurso era más ventajosa que las ofertas en el mercado libre durante dicho periodo. La tasa de rescisión sin incluir los cambios a favor de los CUR sería de 21,1%. En el período anterior de julio 2021-junio 2022 los cambios de comercializador a favor de los CUR constituían apenas el 5,4% de los cambios.

Por último, para el Bloque C, se seleccionaron aquellos comercializadores que presentaron mayor porcentaje de rescisiones anticipada de contratos, sujeto a que activaran un mínimo de cambios durante el período de estudio<sup>32</sup>. Los tamaños muestrales son de 50 CUPS.

Por su parte, para la **Fase 2**, en electricidad, se realizó un muestreo sobre una relación de CUPS en los que se produjo la pérdida y posterior recuperación del bono social como consecuencia de un cambio de comercializador en el mercado libre. En el sector gasista se muestreó sobre aquellos cambios de comercializador cercanos en el tiempo, y que dieron como resultado la pérdida de la TUR de gas y el retorno posterior al comercializador de último recurso<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> En el sector eléctrico un mínimo de 400 cambios. En el sector gasista un mínimo de 100 cambios. En el sector gasista únicamente cuatro agentes cumplían los requisitos. Los otros cuatro se seleccionaron entre aquellos con mayor cuota dentro del Bloque C.

<sup>33</sup> Se tomaron cambios comprendidos entre noviembre de 2021 y junio de 2022, cuando la TUR de gas era notablemente más ventajosa que la mejor oferta del mercado libre.

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

Bloque	SECTOR ELECTRICO Comercializador seleccionado		Cambios realizados	Muestras Fase 1	Muestras Fase 2	Total muestras	% Rescisiones anticipadas	
A	R2-001	ENDESA ENERGÍA	1.334.258	202	125	327	16,1%	
	R2-515	IBERDROLA CLIENTES	1.324.454	202	86	288	11,0%	
	R2-004	TOTALENERGIES MERCADO ESPAÑA	231.132	202	42	244	28,5%	
	R2-142	NATURGY IBERIA	924.003	202	12	214	23,7%	
	R2-243	REPSOL COMERCIALIZADORA E&G	589.883	202	3	205	15,0%	
Subtotal muestras bloque A				1010	268	1278		
B	R2-794	BIROU GAS	21.169	125	17	142	41,8%	
	R2-408	HOLALUZ - CLIDOM	102.745	125	9	134	33,1%	
	R2-567	GAOLANIA SERVICIOS	228.371	125	8	133	19,6%	
	R2-542	ENERGÍA COLECTIVA	98.746	125	2	127	21,0%	
	R2-603	GEO ALTERNATIVA	22.190	125	2	127	41,4%	
	R2-109	FACTOR ENERGÍA	183.186	125	0	125	40,8%	
	R2-241	ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA	34.306	125	0	125	34,9%	
	R2-506	ENI PLENITUDE IBERIA	121.852	125	0	125	16,3%	
	R2-744	IRIS ENERGÍA EFICIENTE	23.107	125	0	125	39,6%	
	R2-823	MASQLUZ 2020	19.116	125	0	125	53,5%	
	R2-269	GESTERNOVA	29.788	125	0	125	20,1%	
	R2-795	HANWHA ENERGY RETAIL SPAIN	13.580	125	0	125	24,0%	
	R2-469	INTEGRACIÓN EUROPEA DE ENERGÍA	14.126	125	0	125	24,5%	
	R2-852	TELECOR	11.963	125	0	125	26,3%	
Subtotal muestras bloque B				1750	38	1788		
C	R2-752	AHORRELUZ SERVICIOS ONLINE	7.785	50	1	51	27,3%	
	R2-558	ALTERNA OPERADOR INTEGRAL	5.249	50	0	50	73,8%	
	R2-565	PEPEENERGY	6.735	50	0	50	31,3%	
	R2-778	ENDI ENERGY TRADING	622	50	0	50	53,9%	
	R2-005	BASSOLS ENERGÍA COMERCIAL	4.108	50	0	50	52,8%	
	R2-861	ENERGÍA ECOLÓGICA ECONÓMICA	2.202	50	0	50	23,4%	
	R2-543	ENERXIA GALEGA MAIS	1.730	50	0	50	22,4%	
	R2-770	INGEBAU SOLUCIONES DE MEDIDA	3.861	50	0	50	33,8%	
	R2-911	NATURGY CLIENTES	3.791	50	0	50	37,9%	
	R2-897	NEXT ENERGÍA XXI	959	50	0	50	59,2%	
	R2-397	RESPIRA ENERGÍA	1.524	50	0	50	25,3%	
	R2-923	VODAFONE ENERGÍA	1.087	50	0	50	21,6%	
	R2-456	XENERA COMPAÑÍA ELÉCTRICA	6.042	50	0	50	22,0%	
	R2-780	ZULUX ENERGÍA	866	50	0	50	98,6%	
	Subtotal muestras bloque C				700	1	701	
	R2-265	GEOATLANTER	17.855	0	6	6	12,4%	
	R2-291	CIDE HC ENERGÍA	3.379	0	6	6	13,5%	
	R2-182	TOTALENERGIES CLIENTES	32.185	0	6	6	15,2%	
	R2-863	LIDERA COMERCIALIZADORA ENERGÍA	3.805	0	2	2	8,5%	
	R2-865	ALQUILER SEGURO ENERGÍA	5.339	0	1	1	19,3%	
R2-597	ENSTROGA	1.198	0	1	1	21,0%		
R2-288	ESCANDINAVA DE ELECTRICIDAD	9.480	0	1	1	16,4%		
R2-403	FENIE ENERGÍA	24.778	0	1	1	10,8%		
R2-140	GAS NATURAL COMERCIALIZADORA	5.447	0	1	1	4,8%		
R2-880	HELIOS ENERGÍA INTELIGENTE	2.652	0	1	1	10,9%		
R2-760	OCTOPUS ENERGY ESPAÑA	47.994	0	1	1	11,8%		
Subtotal muestras Otros				0	27	27		
TOTAL MUESTREO VERIFICACIÓN CONSENTIMIENTO				3.460	334	3.794		

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Tasas de rescisión anticipada superiores a la media del sector en amarillo. En rojo tasas superiores al doble de la media del sector.

En el sector eléctrico, se analizaron un total de 3.794 CUPS, correspondientes a 44 empresas comercializadoras, de los cuales 3.460 CUPS correspondieron a la Fase 1 y 334 a la Fase 2.

De forma análoga, en el sector gasista fueron analizados 3.406 CUPS, correspondientes a 27 empresas comercializadoras, de los cuales 2.460 CUPS correspondieron a la Fase 1 y 946 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	% Rescisiones anticipadas
A	33	NATURGY IBERIA	208.839	202	531	733	28,8%
	7	ENDESA ENERGÍA	193.794	202	187	389	22,6%
	2	TOTALENERGIES CLIENTES	108.354	202	100	302	23,9%
	44	REPSOL COMERCIALIZADORA DE ELECTRICIDAD Y GAS	105.752	202	28	230	13,3%
	82	FACTOR ENERGÍA	63.498	202	19	221	37,9%
Subtotal muestras bloque A				1010	865	1875	
B	2	IBERDROLA CLIENTES	36.904	125	28	153	17,7%
	671	GAOLANIA SERVICIOS	36.278	125	11	136	20,2%
	606	GEO ALTERNATIVA	9.621	125	9	134	39,5%
	547	BIROU GAS	7.194	125	7	132	43,2%
	537	ENI PLENITUDE IBERIA	28.026	125	2	127	16,3%
	653	IRIS ENERGÍA EFICIENTE	4.169	125	2	127	36,3%
	89	HOLALUZ - CLIDOM	8.916	125	1	126	36,7%
	38	ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA	7.119	125	1	126	33,0%
	704	MASQLUZ 2020	6.194	125	0	125	48,0%
	649	AHORRELUZ SERVICIOS ONLINE	3.868	125	0	125	29,4%
Subtotal muestras bloque B				1250	61	1311	
C	762	NATURGY CLIENTES	932	50	8	58	40,5%
	588	ALTERNA OPERADOR INTEGRAL	1.121	50	1	51	67,8%
	597	ENSTROGA	177	50	0	50	26,6%
	687	GARCÍA MUNTE ENERGÍA	300	50	0	50	64,7%
Subtotal muestras bloque C				200	9	209	
Resto	710	ELECTRICIDAD ELEIA	6.414	0	4	4	10,2%
	76	ON DEMAND FACILITIES	1.548	0	1	1	11,1%
	637	TOTALENERGIES ELECTRICIDAD Y GAS ESPAÑA	4.238	0	1	1	4,7%
	605	XENERA COMPAÑÍA ELÉCTRICA	2.278	0	1	1	24,1%
	61	SERVIGAS S. XXI	980	0	1	1	9,6%
	660	CORPORACIÓN ALIMENTARIA GUISSONA	55	0	1	1	27,3%
	49	AXPO IBERIA	1.287	0	1	1	4,1%
706	EDP CLIENTES	265	0	1	1	5,7%	
Subtotal muestras Otros				0	11	11	
TOTAL MUESTREO VERIFICACIÓN CONSENTIMIENTO				2.460	946	3.406	

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Tasas de rescisión anticipada superiores a la media del sector en amarillo. En rojo tasas superiores al doble de la media del sector.

Teniendo en cuenta ambos sectores y fases, el análisis correspondiente al presente estudio consta finalmente de un total de 7.200 CUPS, pertenecientes a 44 comercializadoras eléctricas y a 27 comercializadoras gasistas, y sobre los que se realizó algún cambio de comercializador en el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2022 el 30 de junio de 2023.

## 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 similares<sup>34</sup>, 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

<sup>34</sup> 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.

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 9.4) se detallan los resultados desagregados por fases y por sectores.

En conjunto, los comercializadores acreditaron formalmente el consentimiento del consumidor el 93,1% de los cambios analizados; el 6,6% arrojaron dudas en el consentimiento por algún tipo de carencia documental (por incompleta o defectuosa); y en el 0,3% restante no los acreditaron. Estos resultados implican una disminución de los cambios con documentación no conforme<sup>35</sup> (6,9%) con respecto al estudio 2021-2022 (9,8%), manteniéndose constante el peso de cambios no acreditados (0,3%) con respecto al periodo 2021-2022.

El aumento de casos no conformes se concentra principalmente en dos tipos de deficiencias: i) contrataciones donde no se aporta documento con condiciones de contratación aceptadas<sup>36</sup>, y ii) contrataciones telefónicas en las que no se aportó el SMS de confirmación a la oferta ni se acreditó la iniciativa del consumidor.

Por su parte, la submuestra de cambios de la Fase 2, que comprenden cambios con pérdida del bono social y de la TUR de gas, presentan un grado de acreditación bastante dispar a los de la Fase 1, con peores porcentajes de acreditación para los casos de pérdida del bono social (12,6% de no conformidades) y mejores para los casos de pérdida de la TUR de gas (1,8% de no conformidades).

#### Cuadro 4. Resumen de los resultados globales resultados obtenidos

ORES ELÉCTRICO Y GASISTA	Acreditados	Dudosos	No acreditados	TOTAL
Fase 1	92,6%	7,1%	0,3%	5.920
Fase 2	95,4%	4,2%	0,4%	1.280
Cambios CUPS con bono social	87,4%	11,7%	0,9%	334
Pérdida TUR en gas	98,2%	1,6%	0,2%	946
<b>Resultado Global ambos sectores</b>	<b>93,1%</b>	<b>6,58%</b>	<b>0,33%</b>	
Nº CUPS	6.702	474	24	7.200

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

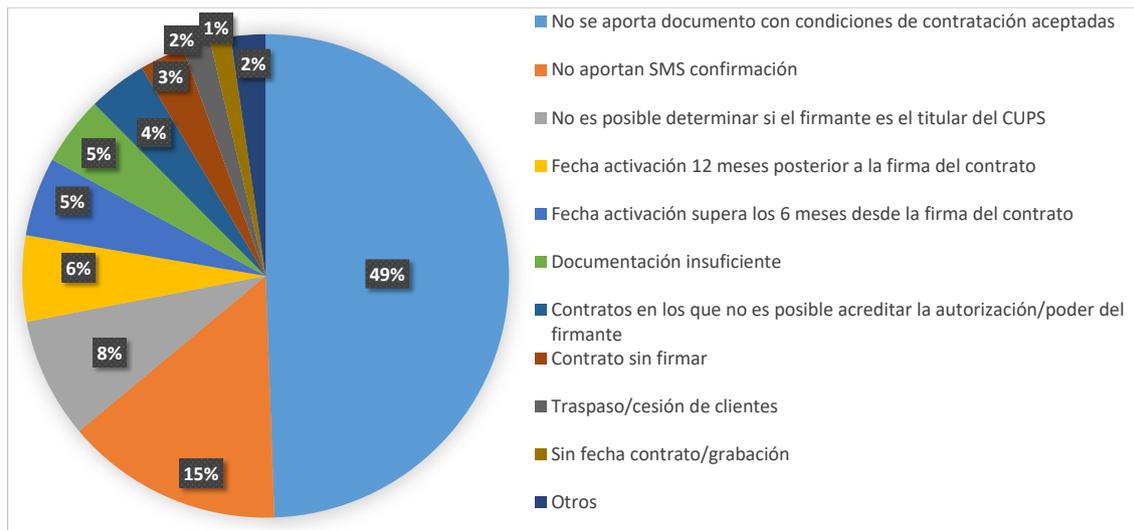
Las tipologías más frecuentes de cambios de comercializador con dudas en la acreditación, en los que no hubo pérdida del bono social, son las contrataciones donde no se aporta ningún documento con las condiciones de contratación aceptadas. Esto es, se aportan los datos del consumidor y del punto de suministro, la copia de un mensaje para la confirmación de una oferta, y la dirección IP, fecha y hora desde la que se confirmó dicho mensaje, pero sin

<sup>35</sup> Agregados cambios con dudas en la acreditación y no acreditados.

<sup>36</sup> Se aportan datos del consumidor y del punto de suministro, así como indicios de la aceptación de una oferta, pero no se detalla el contenido de la misma.

evidenciar el contenido de este. Asimismo, son importantes las tipologías derivadas de contrataciones telefónicas en las que no se aportó el SMS de confirmación a la oferta<sup>37</sup>, contrataciones donde no es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS y de contrataciones donde la fecha de activación es superior a 12 meses desde la firma del contrato. En el apartado 5.3.1 se analiza la distribución de estos casos por comercializador.

**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.

Con relación a los CUPS que perdieron el bono social, las no conformidades obedecían a cambios en los que no se aporta el documento de renuncia al bono social independiente a la documentación contractual, indicativo de la conformidad del consumidor a la pérdida del bono social<sup>38</sup>, o bien este adolecía de deficiencias. En el Cuadro 5 se distinguen entre los casos en que se aportó documento de renuncia con deficiencias, 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”), y otros casos de diversa índole. En el apartado 5.3.3 se detalla el análisis de las casuísticas. Adicionalmente, se han recogido en el Cuadro 5 casos dudosos en la acreditación, 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

<sup>37</sup> En estos casos el comercializador no evidencia que la iniciativa de la llamada sea el consumidor.

<sup>38</sup> De acuerdo con lo establecido en el artículo 5.5 del Real Decreto 897/17.

mercado libre, puesto que no había evidencia de que el consumidor dispusiera en ese momento del derecho al bono social. Cabe señalar un caso en que el comercializador admite que el cambio obedeció a un error en la asignación del CUPS (“Cruce de CUPS”) durante la contratación, lo que implicó la pérdida del bono social al titular del punto de suministro, ajeno a la contratación efectuada<sup>39</sup>.

**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
<b>CUPS perdida bono social</b>	
Mencion PVPC/BS en contrato	46%
No hay mencion PVPC/BS en documentacion	25%
Documento de renuncia con inconsistencias	17%
Otros	13%
Nº CUPS	<b>24</b>
<b>CUPS perdida bono social y cambio de titular</b>	
Perdida bono social sin evidencia información al consumidor implicaciones contratación	44%
No se aporta documento con condiciones de contratación aceptadas	33%
No se recibe documentación acreditativa del consentimiento expreso	6%
Documentación insuficiente	6%
Cruce de CUPS	6%
Fecha contrato posterior a la activación	6%
Nº CUPS	<b>18</b>

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 9.5) se detallan los resultados de los comercializadores, desagregados por fases y sectores.

En los Gráficos 4 y 5 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). Se separan los resultados en dos gráficos para facilitar su lectura. Asimismo, se especifica el tamaño de la muestra del comercializador, el porcentaje de no conformidades

<sup>39</sup> Este caso se estaría valorando para la incoación de actuaciones adicionales por parte de la CNMC.

y, el porcentaje de estas que calificaron como cambios no acreditados. En este gráfico se excluyeron aquellos comercializadores con muestras inferiores a 20 CUPS.

En el gráfico 4 se detallan los comercializadores que presentaron tasas de no conformidad (dudosos y no acreditados) superiores al 6%. **[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.

A continuación, se presentan las comercializadoras con no conformidades por debajo del 6%, en los que se observan porcentajes en su mayoría por debajo del 4%. Se detectaron cambios no acreditados en las muestras de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

Por otro lado, de las 473 contrataciones con dudas en el consentimiento (sin pérdida del bono social), el 75% de los casos detectados se aglutinan en los comercializadores **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**.

En el gráfico siguiente se muestra la distribución de los cambios de comercializador con dudas en la acreditación entre los comercializadores supervisados. 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]**

### **5.3.2. COMERCIALIZADORES QUE PRESENTARON CASOS NO ACREDITADOS O NO CONFORMIDADES SUSCEPTIBLES DE ACTUACIONES POSTERIORES**

Como se ha señalado, diez agentes presentaron casos de cambios no acreditados, que se concentraron en **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

En el caso de **[INICIO CONFIDENCIAL]**

**[FIN CONFIDENCIAL]**

La CNMC está analizando las actuaciones que corresponde llevar a cabo dentro del ámbito de sus competencias en cada uno de estos casos.

### **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 cambios se pueden producir por varias circunstancias: a) por la pérdida de las condiciones que dan derecho a percibir el bono social; o b) por un cambio de comercializador al mercado libre que es incompatible con el bono social (aunque el consumidor pueda seguir teniendo las condiciones para tener bono social). En este caso, y dadas las condiciones generalmente más ventajosas del bono social (entre un 25% y 70% de descuento<sup>40</sup> en los términos fijo y variable del PVPC<sup>41</sup>) durante el período de estudio, en estos cambios habría una mayor probabilidad de haber sido inducidos por prácticas comerciales engañosas o que no observaran lo dispuesto por la normativa sectorial respecto a la protección del consumidor.

Para ello, inicialmente se realizó un requerimiento de información a los comercializadores de referencia sobre aquellos CUPS acogidos al bono social suministrados por esa comercializadora, pero que salieron de la misma como consecuencia de un cambio de comercializador, para con posterioridad y en un período inferior a 6 meses, volver a ser suministrado por ésta, solicitando de nuevo acogerse al bono social<sup>42</sup>.

Las comercializadoras de referencia notificaron 334 cambios en los que se produjo una pérdida de bono social. De lo cuales 180 CUPS fueron cambios de comercializador sin modificaciones contractuales, que pudieran implicar una pérdida del derecho a percibir el bono social como consecuencia de un cambio a favor de un comercializador en el mercado libre. En estos casos, se consideró como incumplimiento susceptible de posibles actuaciones posteriores la no aportación del documento de renuncia al bono social firmado, recogido en el Real Decreto 897/2017. En particular, el artículo 5.5 del Real Decreto 897/2017 establece que debe aportarse un documento que acredite la renuncia del consumidor a su derecho a percibir el bono social, lo que debería ser firmado para la válida suscripción del contrato.

Cabe diferenciar cuatro casuísticas:

- Se aportó el documento de renuncia, pero con inconsistencias con respecto al canal de contratación. Así, para canales de contratación telefónico u online se presentaron documentos firmados presencialmente.

---

<sup>40</sup> Real Decreto-ley 17/2021, del 14 de septiembre de 2021.

<sup>41</sup> Precio Voluntario del Pequeño Consumidor.

<sup>42</sup> Dentro del período de estudio, esto es 1 de julio de 2022 a 30 de junio de 2023. Si bien, el retorno este retorno al comercializador de referencia podría darse con posterioridad al 30 de junio de 2023.

- Si bien a priori no supone un incumplimiento de la normativa arroja dudas sobre el proceso de contratación.
- 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 algunas comercializadoras, alegaron 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 cabo. Por tanto, concluyen que el consumidor en ese momento no disponía de bono social.
  - Otros. En dos casos se produce un aviso verbal durante la contratación sobre la pérdida del bono social. Si bien en una de las contrataciones el consumidor reclama al comercializador por la pérdida del bono social, y en la otra se produce una contratación telefónica en la que no se aporta el SMS de confirmación, sin que se acredite la iniciativa del consumidor. El tercer caso es un cambio sin consentimiento realizado por error según alega el comercializador responsable.

Respecto a la alegación relativa a los datos reflejados en la base de datos SIPS, 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<sup>43</sup>. En todo caso, la aplicación de controles automatizados no puede ser óbice para dar cumplimiento a la obligación de información al consumidor sobre la pérdida del bono social en caso de contratar, y de recabar su correspondiente renuncia al mismo tal y como establece la normativa sectorial.

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

#### **Cuadro 6. Comercializadores y sus tipologías de dudas en la acreditación en cambios con pérdida del bono social**

**[INICIO CONFIDENCIAL]**

**[FIN CONFIDENCIAL]**

Se registraron otros 154 cambios señalados por los comercializadores de referencia en los que se produjo pérdida y posterior recuperación del bono social. En este caso sí que se produjeron modificaciones contractuales, generalmente

---

<sup>43</sup> En este caso, los datos del SIPS dependerán de la actualización que realice de los mismos el COR correspondiente, cuya obligación de actualización según la normativa es mensual (Artículo 6.4 del RD 897/17).

un cambio de titular, que suele acarrear la pérdida del derecho a percibir el bono social. En todo, caso y dado que el titular con antelación al cambio es un consumidor vulnerable se requirió la documentación acreditativa del consentimiento.

**[INICIO CONFIDENCIAL]. [FIN CONFIDENCIAL]**

La CNMC está analizando las actuaciones que corresponde llevar a cabo dentro del ámbito de sus competencias en cada uno de estos casos.

## **6. OTRAS ACTUACIONES DE SUPERVISIÓN DEL EFECTIVO CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR.**

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

Durante el periodo 2021 a 2024, se han resuelto hasta el momento los siguientes expedientes sancionadores por incumplimiento de obligaciones en el cambio de comercializador:

### Cuadro 7. Expedientes sancionadores de cambios de comercializador por incumplimiento de obligaciones en el cambio de comercializador resueltos en 2022, 2023 y 2024

ID	EMPRESA SANCIONADA	SANCIONADOR	FECHA RESOLUCIÓN	INFRACCIÓN LSE	INFRACCIÓN LSH	MULTA (€)
1	VIESGO ENERGÍA / REPSOL COMERCIALIZADORA	SNC/DE/008/21	01/07/2021	66.4		10.000
2	ALDRO / ENI PLENITUDE	SNC/DE/061/21	16/09/2021	66.1	111.a)	20.000
3	EDP ENERGÍA	SNC/DE/005/20	16/09/2021	65.25		10.000
4	AUDAX RENOVABLES	SNC/DE/031/20	14/10/2021	65.43		1.500.000
5	ENERGYA VM	SNC/DE/006/20	14/10/2021	65.25		40.000
6	ALDRO / ENI PLENITUDE	SNC/DE/111/21	18/11/2021	66.1	111.a)	20.000
7	NATURGY IBERIA	SNC/DE/003/20	18/11/2021	65.25		100.000
8	UFD DISTRIBUCIÓN	SNC/DE/100/21	18/11/2021	66.3		10.000
9	IBERDROLA CLIENTES	SNC/DE/002/20	25/11/2021	65.25		410.000
10	ALDRO / ENI PLENITUDE	SNC/DE/060/21	22/12/2021	65.25		80.000
11	RELAX ENERGÍA	SNC/DE/107/21	22/12/2021	65.25		20.000
12	RELAX ENERGÍA	SNC/DE/108/21	22/12/2021	66.1		50.000
13	LUVÓN ENERGÍA	SMC/DE/057/21	17/02/2022	66.1-66.4-65.25		310.000
14	ALDRO / ENI PLENITUDE	SNC/DE/141/21	10/03/2022	65.25		60.000
15	ALTERNA OPERADOR INTEGRAL	SNC/DE/058/21	10/03/2022	66.1	111.a)	40.000
16	INSERIMOS ENERGÍA	SNC/DE/006/21	19/05/2022	66.1		20.000
17	IBERDROLA CLIENTES	SNC/DE/024/22	30/06/2022	65.25		50.000
18	NATURGY IBERIA	SNC/DE/129/21	30/06/2022	66.4		20.000
19	ALTERNA OPERADOR INTEGRAL	SNC/DE/158/21	14/07/2022	66.1	111.a)	20.000
20	GAOLANIA SERVICIOS	SNC/DE/066/21	14/07/2022	66.4		20.000
21	ENERGYA VM	SNC/DE/083/21	28/07/2022	66.4	111.d)	150.000
22	ALDRO / ENI PLENITUDE	SNC/DE/023/22	29/09/2022	65.25		100.000
23	ALTERNA OPERADOR INTEGRAL	SNC/DE/070/22	17/11/2022	66.1	111.a)	215.000
24	ENDESA ENERGÍA SAU	SNC/DE/078/21	27/04/2023	65.25		75.000
25	ENDESA ENERGÍA SAU	SNC/DE/164/22	11/05/2023	66.4		10.000
26	IBERDROLA CLIENTES	SNC/DE/138/22	18/05/2023	66.4		10.000
27	NATURGY IBERIA	SNC/DE/071/22	18/05/2023	66.1		30.000
28	NATURGY IBERIA	SNC/DE/149/22	18/05/2023		111.d)	30.000
29	ENDESA ENERGÍA SAU	SNC/DE/096/22	08/06/2023	66.4		60.000
30	TOTALENERGIES MERCADO ESPAÑA, SAU	SNC/DE/044/23	05/10/2023		111.d)	20.000
31	ENDESA ENERGÍA SAU	SNC/DE/022/22	30/11/2023	65.25		15.000
32	WATIUM, SL	SNC/DE/105/22	15/12/2023		111.d)	200.000
33	ENDESA ENERGÍA SAU	SNC/DE/127/22	15/02/2024	65.25		150.000
34	ENDESA ENERGÍA SAU	SNC/DE/063/23	04/04/2024	65.25		75.000
35	PEPEENERGY, SL	SNC/DE/022/24	25/04/2024	65.25		96.000
36	IBERDROLA CLIENTES	SNC/DE/020/24	23/05/2024	65.25		50.000
37	IBERDROLA CLIENTES	SNC/DE/069/23	23/05/2024	65.25		75.000
38	TOTALENERGIES MERCADO ESPAÑA, SAU	SNC/DE/023/24	20/06/2024	65.25		16.000
39	TOTALENERGIES MERCADO ESPAÑA, SAU	SNC/DE/078/23	05/09/2024	65.25		30.000
40	HOLALUZ-CLIDOM	SNC/DE/019/24	03/10/2024	65.25		96.000
41	GAOLANIA SERVICIOS, S.L.	SNC/DE/018/24	12/11/2024	65.25		30.000
42	GAOLANIA SERVICIOS, S.L.	SNC/DE/084/24	12/11/2024	65.25		30.000

Fuente: Elaboración propia.

Por último, cabe señalar que, durante los años 2022, 2023 y 2024 (se han tramitado respectivamente 418, 227 y 238 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.

Asimismo, la CNMC en virtud de la Resolución del procedimiento para la adopción de una decisión jurídicamente vinculante de la CNMC en relación con el significativo incremento de cambios de comercializador de electricidad sin

consentimiento como consecuencia de selección errónea del código CUPS<sup>44</sup> (en adelante DJV), estaría efectuando la supervisión de la implementación de las medidas establecidas por esta. En ese sentido se habría encontrado:

- Una reducción en la incidencia agregada de estas asignaciones erróneas (cruces de CUPS) declarados por los cuatro comercializadores objeto de la DJV, así como de las denuncias recibidas por esta Comisión.
- Una reducción significativa en la incidencia agregada de las bajas derivadas de cruces de CUPS.

Si bien algunos de los agentes estarían aplicando de manera deficiente las medidas recogidas en el DJV, por lo que la CNMC estaría valorando la procedencia de efectuar actuaciones posteriores.

## 7. 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 han detectado actuaciones irregulares que pueden ser mejoradas con las propuestas normativas que se recogen en los anexos:

- Continúa la tendencia de minimización de los soportes documentales en la contratación por parte de determinados agentes 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. En ese sentido en la contratación presencial también se formalizarían contratos en ocasiones mediante el envío de este tipo de SMS.
- El uso de diferentes canales de contacto para la formalización de una única contratación. Así, por ejemplo, mediante una consulta online el consumidor puede solicitar un contacto telefónico para ser informado de una oferta, que acepta después mediante un correo electrónico. Adicionalmente se ha encontrado en el procedimiento de verificación documentación acreditativa no consistente con el canal de contratación declarado por el comercializador<sup>45</sup>, o bien el agente es impreciso u opaco respecto al canal utilizado. Dado que la normativa varía los requisitos documentales dependiendo del canal de contratación, sería conveniente establecer unos soportes mínimos documentales que garanticen una adecuada transparencia de las condiciones contractuales, una adecuada

---

<sup>44</sup> DJV/DE/005/22 <https://www.cnmc.es/expedientes/djvde00522>

<sup>45</sup> Por ejemplo, un comercializador declara canal online, pero aporta grabaciones de contratación junto con SMS de confirmación. **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

identificación del consumidor, y la conformidad de este a estas condiciones. Por ello en el anexo 9 se proponen requisitos documentales mínimos que sean independientes del canal o canales de contratación utilizados. Dentro de estos soportes documentales se recoge el resumen separado del contrato contemplado en la Directiva 944/2019 y en el Proyecto del Real Decreto por el que aprueba el Reglamento General de Suministro y Contratación.

- Contrataciones formalizadas online en la que los comercializadores aportan contratos firmados digitalmente mediante firmas no trazables<sup>46</sup>, y contrataciones en la que no es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS. Asimismo, se observa un incremento en las denuncias recibidas por la CNMC de contrataciones fraudulentas online. Por ello en el anexo 9 se explicita la obligación de que se acredite la conformidad del consumidor de manera que sea trazable, independientemente del canal de contratación, ya sea mediante entidades certificadoras de confianza, certificado electrónico, firma digital avanzada o una firma manuscrita acompañada de documento de identidad o equivalentes.
- Se continúan formalizando contrataciones telefónicas con argumentarios engañosos, que formalmente presenta soportes documentales correctos. Por ello, se reitera la propuesta efectuada en el Informe anterior (IS/DE/020/22), sin perjuicio de lo establecido en Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones<sup>47</sup>, de que se efectúe la grabación de la acción comercial desde el primer contacto con el consumidor, y de que esta acción sea consentida por el consumidor. Así, se propone que, en las llamadas comerciales, independientemente de quién inicie el contacto, se establezca un procedimiento, en el que, entre otros, se realice la grabación de la llamada completa, la comercializadora se identifique correctamente, especificando tanto su razón social como su marca, se proporcionen las características básicas de la oferta y se informe al consumidor de que su oferta comercial conllevaría un cambio de comercializador.

Como se ha comentado anteriormente, la CNMC informó el *Proyecto de Real Decreto por el que aprueba el Reglamento General de Suministro y Contratación y se establecen las condiciones para la comercialización, agregación y la protección del consumidor de energía eléctrica*, IPN/CNMC/023/24<sup>48</sup>. De forma esquemática, las propuestas más significativas que se realizaron, y que

---

<sup>46</sup> Esto es firmas incrustadas en un documento que no permiten su identificación electrónica como tales, ni se garantiza que el documento no haya sido modificado desde el momento de la firma.

<sup>47</sup> En su artículo 66 apartado 1b) establece el derecho de los usuarios finales de los servicios de comunicaciones interpersonales disponibles al público basados en la numeración a no recibir llamadas no deseadas, con una serie de excepciones. Esto es, salvo que exista consentimiento previo del propio usuario para recibir este tipo de comunicaciones comerciales o salvo que la comunicación pueda ampararse en otra base de legitimación de las previstas en el artículo 6.1 del Reglamento (UE) 2016/679 de tratamiento de datos personales.

<sup>48</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc02324>

facilitarían al consumidor realizar cambios de comercializador con consentimiento reforzado, fueron las siguientes:

- Prohibición a realizar publicidad y prácticas de contratación no solicitadas por el usuario por vía telefónica, salvo que exista una petición expresa por parte del consumidor o la llamada sea originada por su propia iniciativa. En el informe de esta Comisión se propone a su vez precisar que esta petición sea expresa, inequívoca e informada, y para una finalidad específica.
- Respecto al resumen separado del contrato contemplado en el Proyecto de Real Decreto, se propone remitirlo con carácter previo a la formalización de la contratación, que quede constancia del momento en el que se remitió al consumidor y que haya sido leído por este. Asimismo, se plantea que, mediante resolución de la DGPEM, se pueda especificar el contenido mínimo que se deben incluir en dicho resumen.
- En caso de cambios de comercializador con cambios de titularidad, se establece la obligación del comercializador de comprobar la dirección del punto de suministro, y la coincidencia de la titularidad de la solicitud con los datos disponibles del distribuidor.

En los anexos a este informe se recogen las propuestas adicionales a las anteriores que permitirían mejorar los problemas de contratación detectados.

## 8. RECOMENDACIONES

En tanto no se desarrolle con mayor detalle los requisitos documentales y de información disponible para el consumidor en la normativa sectorial, se reiteran las recomendaciones del anterior informe (IS/DE/020/22) teniendo asimismo en consideración lo anteriormente expuesto, así como las no conformidades más significativas detectadas en el estudio actual:

- Se recuerda a los comercializadores la prohibición de realizar ofertas comerciales telefónicas, salvo consentimiento por parte del consumidor a las mismas, establecida en el artículo 66.1b) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, vigente desde el 29 de junio de 2023.
- Grabación desde el primer contacto del consumidor durante la llamada comercial.
- Utilizar soportes mínimos documentales homogéneos independientemente del canal de contratación y de si la iniciativa es del consumidor. Estos soportes deberían incluir:
  - 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.

- Copia de una factura anterior o documento de la distribuidora que relacionen el código unificado del punto de suministro y la dirección del suministro.
- Acreditar el envío de un resumen separado del contrato, con carácter previo a su formalización, donde se explicita que se trata de un cambio de comercializador, y en el que se reflejen de forma clara y sencilla y en un lenguaje simple las condiciones contractuales principales que se recogerán en la normativa de desarrollo correspondiente. La conformidad del consumidor al contrato y al resumen separado de este deberá ser otorgada de manera que se pueda permitir su trazabilidad.
- Los comercializadores deben asegurarse de que el consumidor no dispone de bono social, preguntando directamente al consumidor a este respecto, y, en su caso, actuando en consecuencia a lo dispuesto en el art. 5.5 del RD 897/2017.
- En los traspasos/cesiones de clientes, se debe acreditar el envío de la notificación correspondiente al consumidor, explicando claramente las consecuencias de la operación, y sin perjuicio, en su caso, del cumplimiento de los derechos del consumidor establecidos en el artículo 44.1e) de la Ley del sector eléctrico y el artículo 57.bis.f) de la Ley del sector de hidrocarburos<sup>49</sup>.
- Las autorizaciones del consumidor a terceros para la realización de determinadas gestiones con respecto a su punto de suministro deberían especificar claramente sus implicaciones (un cambio de comercializador) y condiciones (qué sujeto es facturado y cómo). Estas autorizaciones deberían posibilitar explícitamente un mecanismo para que el consumidor recupere en cualquier momento la gestión del punto de suministro del que es usuario efectivo de la energía. Asimismo, no deberían estar supeditadas a otro tipo de condición o contrato, como por ejemplo la firma de contrato de alquiler de una vivienda, puesto que en según qué casos se podría estar conculcando el derecho del consumidor a elegir libremente un comercializador.

Durante el año 2024, se continúan detectado un número significativo de cruces de CUPS en ambos sectores. Por ello se reitera la aplicación de las recomendaciones con respecto a esta problemática que se recogen en el anexo 9.3.

---

<sup>49</sup> En caso de modificaciones de las condiciones de contratación se estará a lo dispuesto por la normativa sectorial.

## **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.

## 9. ANEXOS

### 9.1. PROPUESTA SOBRE OBLIGACIONES DE LOS COMERCIALIZADORES EN LAS 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, independientemente de que parte inició el contacto, 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.
2. 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.
3. 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.

### 9.2. 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, independientemente del canal de contratación utilizado, deberá:

- a) *Contrastar la identidad del consumidor mediante 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) *Recabar documento o mensajería de la distribuidora que relacionen el código unificado del punto de suministro y la dirección del suministro.*

3. *El comercializador, independientemente del canal de contratación utilizado, deberá acreditar la entrega del contrato y de un resumen separado de este. El resumen se entregará con antelación a la formalización de la contratación, y se explicitará que se trata de un cambio de comercializador, y se reflejará de forma clara y sencilla y en un lenguaje simple las condiciones contractuales principales que se recogerán en la normativa de desarrollo correspondiente.*

*Asimismo, el comercializador deberá acreditar en soporte duradero la conformidad del consumidor tanto al contrato como al documento resumen separado de este. Esta conformidad deberá permitir su trazabilidad, ya sea mediante entidades certificadoras de confianza, firma digital, firma digital avanzada, certificado electrónico, firma manuscrita acompañada de documento de identidad o equivalentes.*

4. *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.*

5. *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.*

6. *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.”*

### **9.3. RECOMENDACIONES A COMERCIALIZADORES Y DISTRIBUIDORES PARA REDUCIR LA INCIDENCIA Y MITIGAR LOS PERJUICIOS DE LOS CRUCES DE CUPS.**

**A.- Recomendaciones dirigidas a comercializadores para reducir la incidencia de los cruces de CUPS.** A continuación, se formulan recomendaciones encaminadas a facilitar el contraste de la información por parte de los comercializadores en caso de detectar inconsistencias, (ya sea a través del propio consumidor, o de la mensajería con el distribuidor por la que recibe información mediante el Formato P0 en electricidad o el A5\_29 en gas) o por recibir rechazos en los procesos de cambio de comercializador:

1. Se recomienda proporcionar una formación más adecuada al personal de los Servicios de Atención al Cliente (SAC) de los comercializadores. En particular, en el proceso de contratación para identificar y contrastar la correcta correspondencia de la dirección del punto de suministro con el CUPS y ambos con el titular del CUPS. Asimismo, deben proporcionar al consumidor información precisa y correcta y aconsejarle cómo proceder en estos casos, e igualmente identificar solicitudes posteriores de baja del contrato de acceso cuyo origen pueda ser un “*cruce de CUPS*”<sup>50</sup>.
2. Recabar en el proceso de contratación si el consumidor afirma ser el titular del punto de suministro en la dirección indicada, y contrastar que es el usuario de justo título<sup>51</sup>.
3. En todo caso, de realizarse un cambio sin modificaciones contractuales (Formatos C1 o A1\_02) con rechazo posterior, se deberían comprobar nuevamente los datos con el consumidor contratante en general y, en particular, asegurarse de que la dirección del punto de suministro y el CUPS son correctos, antes del envío de una nueva solicitud de cambio de comercializador con cambio de titular (Formatos C2 o A1\_41).
4. En caso de ser necesario, al solicitar un cambio con modificación del titular (Formatos C2 o A1\_41), se recuerda lo establecido en la normativa eléctrica y gasista<sup>52</sup>, donde se especifica que “*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*” Es decir, es deber del comercializador garantizar que la persona que formaliza el contrato es quien dice ser, y por tanto es el usuario de justo título del punto de suministro. En los casos de cambio de titularidad, por tanto, el comercializador deberá recabar documentación que acredite que el consumidor es el usuario efectivo de la energía en el punto de suministro a contratar.

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, antes de aconsejar a un consumidor solicitar un desistimiento tras un cambio de comercializador con cambio de titularidad deben advertirle que el desistimiento implicaría un cambio al COR/CUR. Además, se deberían asegurar de que no hay un “cruce de CUPS” previo. Asimismo, informar adecuadamente a los consumidores que solicitan la baja del contrato, primero identificando claramente las causas del mismo, descartando un posible “cruce de CUPS”, y explicándole claramente las consecuencias de la solicitud, ya que en ocasiones no son conscientes de que implica un corte del suministro.

<sup>51</sup> Por ejemplo, mediante grabación en contratación telefónica, cuestionario en contratación online en que lo confirme, o en el caso en que la contratación sea presencial, bastaría con que se rellene el contrato como titular y esté firmado por este junto con copia del DNI.

<sup>52</sup> DA 1ª 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. 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.

**B.- Recomendaciones a comercializadores y distribuidores para mitigar los perjuicios de los cruces de CUPS.** Encaminadas a evitar los cortes y facilitar al consumidor información para favorecer su protección:

1. En caso de que el consumidor solicite la baja en el contrato de acceso en los cuatro meses posteriores a un cambio de comercializador con cambio de titular (Formatos C2 o A1\_41), el comercializador debería acreditar el motivo de la misma<sup>53</sup>, y descartar que haya podido haber un “*cruce de CUPS*” antes del envío de la solicitud de baja al distribuidor.
2. Se recomienda al distribuidor que en los cambios de comercializador con cambio de titular (Formatos C2 o A1\_41), en caso de ser consultado por el titular anterior del CUPS antes de que transcurran cuatro meses, se comunique a éste la identidad del comercializador entrante.
3. El comercializador entrante deberá demostrar diligencia para resolver el posible problema del “cruce de CUPS”, tanto aceptando la reclamación del consumidor original, afectado por el “*cruce de CUPS*” (titular previo del CUPS), como del nuevo consumidor, cuya contratación ha sido errónea con objeto de reponer al consumidor con justo título a su condición anterior (comercializador y contrato anterior).
4. El comercializador saliente deberá demostrar diligencia para aceptar la reposición del consumidor en los mismos términos del contrato que tenía.

---

<sup>53</sup> Cabe señalar que se dan casos de cruces de CUPS en los que se solicita baja por impago en plazos mayores de estos 4 meses. Por ello, es crítico descartar hasta donde sea razonable un posible “cruce de CUPS” como origen del impago.

## 9.4. RESULTADOS TOTALES POR FASE Y SECTOR

**Cuadro 8. Resultados totales de la Fase 1.**

Fase 1	SECTOR ELÉCTRICO	SECTOR GASISTA	TOTAL
Acreditados	93,0%	92,0%	<b>92,6%</b>
Dudas	6,6%	7,7%	<b>7,1%</b>
No acreditados	0,3%	0,3%	<b>0,3%</b>
Nº CUPS	<b>3.460</b>	<b>2.460</b>	<b>5.920</b>

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

**Cuadro 9. Tipología dudas de la Fase 1.**

Fase 1: Tipología dudas	SECTOR ELÉCTRICO	SECTOR GASISTA	TOTAL
No se aporta documento con condiciones de contratación aceptadas	54,3%	47,4%	51,2%
No aportan SMS confirmación	9,6%	18,4%	13,6%
No es posible determinar si el firmante es el titular del CUPS	1,7%	16,3%	8,3%
Fecha activación 12 meses posterior a la firma del contrato	8,7%	2,6%	6,0%
Fecha activación supera los 6 meses desde la firma del contrato	9,6%	0,5%	5,5%
Contratos en los que no es posible acreditar la autorización/poder del firmante	7,4%	0,0%	4,0%
Documentación insuficiente	2,2%	5,8%	3,8%
Contrato sin firmar	2,6%	2,6%	2,6%
Traspaso/cesión de clientes	0,9%	3,2%	1,9%
Sin fecha contrato/grabación	0,4%	2,6%	1,4%
Documentación insuficiente	1,3%	0,0%	0,7%
Fecha contrato posterior a la activación	1,3%	0,0%	0,7%
Grabación anómala. Dudas identidad	0,0%	0,5%	0,2%
Nº CUPS	<b>230</b>	<b>190</b>	<b>420</b>

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

## **9.5. RESULTADOS POR COMERCIALIZADORES, DESAGREGANDO POR FASE Y SECTOR**

**[INICIO CONFIDENCIAL]**

**[FIN CONFIDENCIAL]**