



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME DE SUPERVISIÓN DE LAS FUERZAS DE VENTAS DE LAS COMERCIALIZADORAS DE ELECTRICIDAD Y GAS

REF. IS/DE/034/24

9 de enero de 2025

www.cnmc.es

ÍNDICE

1 RESUMEN Y CONCLUSIONES	4
2 OBJETO Y ANTECEDENTES	9
3 NORMATIVA.....	10
3.1 Regulación general de consumo.....	10
3.2 Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones	12
3.3 Regulación sectorial.....	13
4 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE SUPERVISIÓN	15
5 RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN	16
5.1 Actividad comercial.....	17
5.2 Exigencias de calidad	18
5.3 Control de calidad en el proceso de contratación	21
5.4 Parámetros de evaluación de las fuerzas y agentes de ventas.....	24
5.5 Medidas correctivas	26
5.6 Actuaciones irregulares de las fuerzas de ventas en 2022 y 2023.....	27
5.7 Actuaciones posteriores a la entrada en vigor de Ley General de Telecomunicaciones.....	29
6. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN	32
Acuerdo.....	35
ANEXOS	36

INFORME DE SUPERVISIÓN DE LAS FUERZAS DE VENTAS DE LAS COMERCIALIZADORAS

Expediente nº: IS/DE/034/24

Presidente

D. Josep Maria Salas Prat

Consejeros

D. Carlos Aguilar Paredes

D.^a María Jesús Martín Martínez

Secretaria

D.^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 9 de enero de 2025

La Sala de Supervisión Regulatoria, en el ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), emite el siguiente informe de supervisión de las fuerzas de ventas de las comercializadoras de electricidad y gas.

1 RESUMEN Y CONCLUSIONES

Primera. – Competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. La CNMC tiene atribuidas, entre otras, las funciones de supervisión de los mercados minoristas de electricidad y gas, y de supervisión de las medidas de protección a los consumidores de estos mercados, así como la capacidad para determinar los sujetos a cuya actuación sean imputables deficiencias en el suministro a los usuarios. Estas funciones se recogen en los apartados 11, 13, 14 y 15 del artículo 7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Segunda. – Derechos de los consumidores energéticos. La Ley 24/2013, de 26 de diciembre del Sector Eléctrico establece los derechos de los consumidores en relación con el suministro en el apartado 1 del artículo 44, entre ellos a elegir suministrador (subapartado c)) y se especifica en el subapartado d) que:

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

Las condiciones se darán a conocer con antelación. En cualquier caso, deberán comunicarse antes de la celebración o confirmación del contrato. Cuando los contratos se celebren a través de intermediarios, la información antes mencionada se comunicará asimismo antes de la celebración del contrato.

La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos dispone de forma similar al sector eléctrico, en el artículo 57.bis.1., los derechos de los consumidores mencionados para el sector gasista.

Tercera. – Supervisión de la vigilancia que las comercializadoras imponen sobre sus fuerzas de venta. En el ámbito de sus competencias, la CNMC supervisa la actividad de las fuerzas de ventas de las comercializadoras a través de los procedimientos que tienen estas para cumplir la legislación sectorial y proteger a los consumidores de los métodos de venta abusivos o equívocos. Esta supervisión tiene su origen en el conocimiento que tiene la Comisión de actuaciones engañosas en la actividad comercial dirigida a los consumidores energéticos, como consecuencia de denuncias realizadas ante la CNMC, y se

realiza tras el envío de un cuestionario a diez¹ comercializadoras de electricidad y gas sobre distintos elementos que les permitan controlar a sus fuerzas y agentes de ventas en el cumplimiento de la legislación, la calidad de la actividad comercial y la protección del consumidor.

Cuarta. – Actividad comercial. Las diez comercializadoras analizadas tienen canales comerciales propios y externos, excepto dos de ellas que cuentan solo con estos últimos, **[CONFIDENCIAL]** además, resulta mayoritaria la actividad comercial del canal telefónico sobre el canal presencial y sobre el online/digital, salvo en dos compañías.

Quinta. – Exigencias de calidad a fuerzas de ventas externas. Las comercializadoras disponen en su mayoría de contratos de agencia con sus proveedores y todas las comercializadoras imponen en sus contratos cláusulas contra la venta abusiva y fraudulenta, obligaciones de identificación ante el potencial cliente, requisitos de legalidad en las bases de datos utilizadas, formación de los agentes y que cuenten con procedimientos de calidad, pero solo **[CONFIDENCIAL]** exigen, en el canal telefónico, la grabación completa de la llamada comercial.

Sexta. – Control de calidad de las contrataciones. Las comercializadoras exigen de las fuerzas y agentes de ventas, la documentación acreditativa del consentimiento del consumidor a través de la firma del contrato, según el canal utilizado, aunque solo es en el presencial en el que todas, excepto **[CONFIDENCIAL]** solicitan documentación adicional, esto es, documento de identidad y factura con la anterior compañía del consumidor.

Asimismo, todas las comercializadoras realizan un control de calidad de la contratación previo a la activación del suministro a través de dos o más de las siguientes acciones: comprobación de los datos del contrato, revisión de la documentación acreditativa del consentimiento, llamadas de verificación y auditoría de las grabaciones; **[CONFIDENCIAL]** solo hace una vigilancia a través de una auditoría propia.

¹ ENDESA ENERGÍA, S.A.U., IBERDROLA CLIENTES, S.A.U., NATURGY IBERIA, S.A., REPSOL COMERCIALIZADORA DE ELECTRICIDAD Y GAS, S.L.U., TOTALENERGIES CLIENTES, S.A.U., TOTALENERGIES MERCADO ESPAÑA, S.A.U., ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA, S.L., ENI PLENITUDE IBERIA, S.L., FACTOR ENERGÍA, S.A. y MASQLUZ 2020, S.L.

En adelante, se relacionan como: ENDESA ENERGÍA, IBERDROLA CLIENTES, NATURGY IBERIA, REPSOL COMERCIALIZADORA, TOTALENERGIES CLIENTES, TOTALENERGIES MERCADO, ENÉRGYA VM, ENI PLENITUDE, FACTOR ENERGÍA y MASQLUZ 2020.

Tras la contratación, solo seis comercializadoras realizan encuestas de satisfacción con sus clientes.

Séptima. – Parámetros de evaluación de las fuerzas y agentes de ventas. Al evaluar la actuación de sus fuerzas de ventas, todas las compañías usan parámetros como las rescisiones anticipadas de los contratos y las reclamaciones recibidas, por los clientes y a través de administraciones públicas y asociaciones de consumidores; otros criterios que se estudian son las contrataciones efectivamente validadas por la comercializadora, así como los motivos de no validación, las solicitudes de desistimiento y el impago de las facturas. **[CONFIDENCIAL]** utilizan todos ellos para supervisar a sus agentes de ventas.

Octava. – Medidas correctivas. Cuando las comercializadoras detectan actuaciones irregulares de las fuerzas de ventas, a través de sus procedimientos de calidad y de las reclamaciones recibidas, imponen fundamentalmente dos medidas: la penalización económica y la rescisión del contrato; en algunos casos, presentan denuncias ante un órgano judicial o policial. Se destaca la actuación de **[CONFIDENCIAL]** que cuando detecta una posible infracción administrativa la pone en conocimiento del órgano competente.

La actuación ante el consumidor que reclama por una irregularidad en la actividad comercial tras la contratación es similar en todas las compañías encuestadas ya que, entre otros, corrigen la facturación emitida y solicitan la reposición del suministro o el desistimiento, según el caso.

Novena. – Actuaciones posteriores a la entrada en vigor de la Ley General de Telecomunicaciones. Los procedimientos de calidad impuestos para cumplir con el artículo 66.1b) de esta Ley era generalizado antes de su entrada en vigor, pero **[CONFIDENCIAL]** declaran haber implantado exigencias adicionales como el refuerzo de la formación de los agentes, la prohibición de realizar llamadas a números generados aleatoriamente o la exigencia de comprobar que el usuario no está inscrito en la Lista Robinson; asimismo, **[CONFIDENCIAL]** han comenzado a realizar cotejos aleatorios para comprobar el consentimiento del consumidor a recibir llamadas comerciales.

Décima. – Propuestas de actuación. De la supervisión realizada sobre la relación de las diez comercializadoras encuestadas en relación con la actuación de sus fuerzas y agentes de ventas, se manifiesta la existencia de contratos de agencia con los agentes externos, y parece deducirse que de forma general existe un control para evitar actuaciones irregulares en la actividad comercial dirigida a los consumidores.

No obstante, estas prácticas siguen produciéndose, de lo que se deduce que no todas las comercializadoras controlan con la misma diligencia los procedimientos de que disponen para atajar dichas actuaciones. En este sentido, se reitera la responsabilidad del comercializador de supervisar con la suficiente diligencia a sus fuerzas de venta. Todo ello sin perjuicio de que en un futuro cabría valorar y reflexionar sobre la necesidad de incluir a las fuerzas y agentes de venta que actúan en el sector energético como sujeto de este sector, definiendo en norma con rango de Ley sus derechos y obligaciones, así como el tipo sancionador en caso de incumplimiento de estas últimas.

En primer lugar, hay que destacar que la legislación sectorial impone a las comercializadoras la obligación de observar la protección del consumidor, es decir, que las actividades irregulares en la comercialización de sus productos sean realizadas por medios propios o externos, son responsabilidad de las compañías.

Al mismo tiempo, la supervisión que de estas actividades realiza esta Comisión a través de denuncias individuales y acciones de vigilancia, que incluyen la coordinación con otros entes administrativos y con las asociaciones de consumidores, se encuentra con la dificultad de que las fuerzas de venta no son agentes de los sectores eléctrico o gasista, y además, son desconocidos para el consumidor que es receptor de una acción comercial engañosa. La CNMC encuentra que en muchas ocasiones se activa el suministro con la comercializadora asociada y la documentación acreditativa del consentimiento tiene validez, por lo que, aunque hubiera existido engaño, es complejo demostrar la actuación irregular en la fase de comercialización, porque no hay obligación normativa de que se grabe íntegramente la conversación con el potencial cliente, cuando se produce el contacto a través del canal telefónico, el más usado hasta el momento.

Por tanto, la CNMC debe insistir en la propuesta regulatoria que se realizó en informes de supervisión anteriores² sobre la necesidad de introducir la obligación

² En el informe su Supervisión de los servicios telefónicos y online de atención al cliente de empresas comercializadoras de electricidad y gas, aprobado el 27 de julio de 2023 se realizó una propuesta regulatoria, entre otros, de realizar la grabación de la llamada completa: <https://www.cnmc.es/prensa/inf-sac-2022-20230912>

La anterior propuesta se reiteró en el Informe de Supervisión del Efectivo Consentimiento del Consumidor al cambio de comercializador, aprobado el 11 de enero de 2024: <https://www.cnmc.es/expedientes/isde02022>

En el Informe de Supervisión de los Mercados Minoristas de Gas y Electricidad, aprobado el 25 de abril de 2024, se realizó la propuesta de prohibir la contratación telefónica, excepto cuando la llamada es iniciada o

de que las comercializadoras (o sus agentes de venta) tengan que grabar íntegramente las llamadas comerciales (desde el inicio de la acción comercial) para que estas grabaciones formen parte de la documentación acreditativa del consentimiento, sin perjuicio de lo requerido por la AEPD en su Circular 1/2023, de 26 de junio, sobre la aplicación del artículo 66.1.b) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

Adicionalmente, si se produjeran novedades normativas, en particular respecto a la disposición que contiene el artículo 13.z) del 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 eléctrica³, o el Proyecto de Orden Ministerial con el fin de combatir las estafas de suplantación de identidad mediante comunicaciones fraudulentas y garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales prospectivas, habría que orientar el objeto de la supervisión teniendo en cuenta estas disposiciones, aunque es destacable que la primera aplica únicamente al sector eléctrico.

Por último, la CNMC conoce que las prácticas comerciales abusivas o engañosas se siguen produciendo, porque algunas comercializadoras no controlan con diligencia a sus fuerzas de venta. **[CONFIDENCIAL]**

Como ya se ha señalado, no es sencillo relacionar la práctica comercial abusiva de las fuerzas de venta externas con la comercializadora que pudiera estar detrás, puesto que no existen pruebas concluyentes al no existir la obligación de grabar las llamadas completas, y por otra parte, la documentación acreditativa del consentimiento del consumidor que presentan las comercializadoras es correcta. No obstante, la CNMC, en estos casos, llevará a cabo las actuaciones necesarias en el ámbito de sus competencias.

solicitada por el propio consumidor. En dichos casos, el comercializador deberá grabar la totalidad de la llamada comercial, independientemente de quién la origine, incluyendo toda la información facilitada al consumidor y, entre otra, la información precontractual con las características básicas de la oferta: <https://www.cnmc.es/expedientes/isde02723>

³ En el IPN/CNMC/023/24 la CNMC valoró favorablemente la prohibición de la propuesta de realizar publicidad o prácticas de contratación no solicitadas por el usuario por vía telefónica, salvo que existiera una petición expresa por parte del consumidor o la llamada fuera originada por su propia iniciativa: <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc02324>

2 OBJETO Y ANTECEDENTES

Una de las funciones de la CNMC, en el sector eléctrico y de gas natural, es supervisar la adecuación de los precios y condiciones de suministro a los consumidores finales a lo dispuesto en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, y en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, y sus normativas de desarrollo y publicar recomendaciones, al menos anualmente, para la adecuación de los precios de los suministros a las obligaciones de servicio público y a la protección de los consumidores (artículo 7.11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio).

Asimismo, el Plan Estratégico 2021-2026 de la CNMC estableció unas líneas de trabajo orientadas a 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, se promueve el papel activo del consumidor, tratando de garantizar su acceso a opciones energéticas sostenibles; y por otro, se impulsan medidas adecuadas de protección al consumidor, con especial atención a los consumidores vulnerables, y aquellos consumidores con un insuficiente conocimiento del mercado, para no dejar a nadie atrás en la transición energética. La actividad de captación de clientes por parte de los comercializadores en el mercado libre de electricidad y gas es realizada usualmente, además de por medios propios, por fuerzas o agentes de ventas externos para ese fin.

En los últimos años esta Comisión ha detectado, a través de las denuncias recibidas (de consumidores afectados, agentes, asociaciones de consumidores y de otros organismos) y de las actuaciones de supervisión de los cambios de comercializador en el mercado minorista que, en ocasiones, fuerzas o agentes de ventas tratan de captar clientes con información engañosa y poco transparente. Los argumentos que se emplean habitualmente son varios, como la confusión de las figuras del distribuidor y del comercializador, la identificación como una asesoría energética o con la compañía de suministro del consumidor, la equiparación del comercializador a un mero facturador, la necesidad de que el consumidor cambie de compañía por una obligación normativa, la aplicación de descuentos que se realizan periódicamente y que lleva aparejado un cambio de compañía y que, si no se ejecuta, produce un aumento en la factura, etc. Además, es probable que el usuario admita estos argumentos porque quien contacta con él dispone de varios de sus datos personales y de los datos del

suministro⁴. Estas prácticas se darían mayoritariamente en la actividad comercial a través del canal telefónico.

Con posteridad se puede producir la activación de un cambio de comercializador, una vez que la comercializadora lo haya solicitado al distribuidor, por haber comprobado la calidad de la contratación realizada, bien por medios propios o por agentes externos, para que pueda justificarse una cierta protección del consumidor.

En definitiva, en el marco de la labor de supervisión del mercado minorista energético y como medida de protección del consumidor, la CNMC elabora este informe cuyo objeto es conocer las exigencias de calidad que imponen las comercializadoras de electricidad y gas a sus agentes y fuerzas de ventas, internos y externos, cómo controlan que se cumplan esos criterios y cuál es el resultado de esta vigilancia.

3 NORMATIVA

3.1 Regulación general de consumo

El texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, modificada por la Ley 3/2014, de 27 de marzo, incorpora, en el ámbito de las competencias estatales, el régimen general de la protección de los consumidores y usuarios, considera prácticas comerciales de los empresarios con los consumidores y usuarios “(...) *todo acto, omisión, conducta, manifestación o comunicación comercial, incluida la publicidad y la comercialización, directamente relacionada con la promoción, la venta o el suministro de bienes o servicios, incluidos los bienes inmuebles, así como los derechos y obligaciones, con independencia de que sea realizada antes, durante o después de una operación comercial*”, no obstante la normativa sectorial que resulte de aplicación (artículo 19), y en el artículo siguiente establece la información necesaria que debe contener la oferta comercial, esto es, información sobre las características del bien o servicio posibilitando que el consumidor o usuario tome una decisión sobre la contratación, y siempre que no

⁴ La CNMC ya sancionó a una comercializadora por infringir la normativa sectorial por una conducta que tenía como origen prácticas comerciales abusivas: <https://www.cnmc.es/expedientes/sncde08321>

pueda desprenderse claramente del contexto, deberán contener, al menos, la siguiente información (se destacan las principales):

- Nombre, razón social y domicilio completo del empresario responsable de la oferta comercial y, en su caso, nombre, razón social y dirección completa del empresario por cuya cuenta actúa.
- Las características esenciales del bien o servicio.
- El precio final completo, incluidos los impuestos.

La información necesaria a incluir en la oferta comercial deberá facilitarse a los consumidores o usuarios, principalmente cuando se trate de personas consumidoras vulnerables, en términos claros, comprensibles, veraces y en un formato que garantice su accesibilidad, de forma que aseguren su adecuada comprensión y permitan la toma de decisiones óptimas para sus intereses.

La carga de la prueba en relación con el cumplimiento de los requisitos de información establecidos en este artículo incumbirá al empresario y el incumplimiento de lo dispuesto en los apartados anteriores podría considerarse una práctica desleal por engañosa en el sentido del artículo 7 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal⁵.

Asimismo, para comunicaciones comerciales a distancia, el artículo 96 del Texto Refundido (Real Decreto Legislativo 1/2007) establece los siguientes preceptos:

1. *En todas las comunicaciones comerciales a distancia deberá constar inequívocamente su carácter comercial.*

2. *En el caso de comunicaciones telefónicas, deberá precisarse explícita y claramente, al inicio de cualquier conversación con el consumidor y usuario, la identidad del empresario, o si procede, la identidad de la persona por cuenta de la cual efectúa la llamada, así como indicar la finalidad comercial de la misma. En ningún caso, las llamadas telefónicas se efectuarán antes de las 9 horas ni más tarde de las 21 horas ni festivos o fines de semana.*

⁵ La CNMC ha sancionado a varias comercializadoras energéticas por conductas prohibidas por el artículo 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistentes en la realización de prácticas comerciales fraudulentas con actos de engaño y confusión tendentes a propiciar cambios de comercializador: <https://www.cnmc.es/expedientes/s001320>

3.2 Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones

El artículo 66 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones sobre el *Derecho a la protección de datos personales y la privacidad en relación con las comunicaciones no solicitadas, con los datos de tráfico y de localización y con las guías de abonados*, regula en el apartado 1.b) como derecho de los usuarios: “a no recibir llamadas no deseadas con fines de comunicación comercial, 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”.

Este artículo entró en vigor el 29 de junio de 2023 y ampara al usuario, en todos los sectores, para no recibir llamadas comerciales no solicitadas, salvo que:

- Exista consentimiento previo.
- O que estén amparadas en otra base de legitimación de las previstas en el Reglamento de Protección de Datos.

La ley atribuye la competencia sancionadora a la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) que emitió la Circular 1/2023, de 26 de junio, sobre la aplicación del artículo 66.1.b) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones que fija los criterios de actuación de la Agencia y como garantías señala las siguientes:

- Deberán consultarse los sistemas de exclusión publicitaria⁶.
- Deben adoptarse como garantías adicionales las siguientes:
 - Informar al inicio de la llamada de la identidad del empresario y, si procede, la identidad de la persona por cuenta de la cual se efectúa la llamada, indicar la finalidad comercial e informar sobre la posibilidad de revocar el consentimiento.
 - La manifestación inequívoca del usuario contraria a la recepción de las llamadas se entenderá como revocación del consentimiento.
 - Como medio de demostrar el cumplimiento de la normativa de protección de datos personales, se grabará la llamada.

⁶ La inscripción en la Lista Robinson permite evitar publicidad de empresas a las que el usuario no haya dado su consentimiento para el envío de publicidad, a través de los siguientes canales: teléfono, correo postal, correo electrónico y SMS: <https://www.listarobinson.es/>

Por otra parte, el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública ha lanzado una propuesta de Orden Ministerial con el fin de combatir las estafas de suplantación de identidad mediante comunicaciones fraudulentas y garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales prospectivas⁷.

Entre otras medidas, garantiza la identificación correcta de la numeración usada para la prestación del servicio de atención a clientes o para la realización de llamadas comerciales no solicitadas, ya que establece la prohibición de utilizar numeración móvil y atribuye rangos de numeración 800 y 900 para ambos, con la finalidad de que sean fácilmente identificables por los usuarios llamados.

La CNMC en el informe [IPN/CNMC/033/24](#) valora positivamente el enfoque general de las medidas, y dada su envergadura propone que las mismas sean incluidas en un nuevo Real Decreto.

3.3 Regulación sectorial

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico establece los derechos de los consumidores en relación con el suministro en el apartado 1 del artículo 44, entre ellos a elegir suministrador (subapartado c)) y se especifica en el subapartado d) que:

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

Las condiciones se darán a conocer con antelación. En cualquier caso, deberán comunicarse antes de la celebración o confirmación del contrato. Cuando los contratos se celebren a través de intermediarios, la información antes mencionada se comunicará asimismo antes de la celebración del contrato.

⁷<https://avancedigital.mineco.gob.es/es-es/Participacion/Paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=441>

Por otra parte, como obligaciones de las comercializadoras en relación con el suministro (artículo 46.1.j)), deben “*Tomar las medidas adecuadas de protección del consumidor de acuerdo con lo establecido reglamentariamente*”.

La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos dispone de forma similar, en el artículo 57.bis.1., los derechos de los consumidores mencionados para el sector eléctrico.

En el sector eléctrico, además, 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, incluye como obligación del comercializador de energía eléctrica la siguiente (artículo 13.z)⁸:

“El comercializador no podrá realizar publicidad ni 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 estos casos, el comercializador deberá grabar la totalidad de la llamada, independientemente de quién la origine, incluyendo toda la información facilitada al consumidor y, en su caso, la información precontractual con las características básicas de la oferta”.

La CNMC en su Informe sobre el Proyecto de real decreto por el que se 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, comparte la iniciativa de prohibir este tipo de actuaciones por parte del comercializador, cuando estas no han sido autorizadas previamente o son a iniciativa del propio consumidor.

Por otra parte, en el último Informe aprobado por la CNMC sobre la supervisión del efectivo consentimiento del consumidor al cambio de comercializador (IS/DE/020/22)⁹ se reiteraba la propuesta normativa sobre la grabación de las ofertas efectuadas mediante el canal telefónico, independientemente de quién iniciara el contacto. Esta propuesta fue realizada previamente en el Informe de supervisión de los servicios telefónicos y online de atención al cliente de

⁸El Pleno de la CNMC emitió informe el 22 de octubre de 2024:
<https://www.cnmc.es/expedientes/jpncnmc02324>

⁹ <https://www.cnmc.es/expedientes/isde02022>

empresas comercializadoras de electricidad y gas (IS/DE/022/22)¹⁰. Así, se propuso 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, se identifique correctamente la comercializadora, 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.

Asimismo, la legislación sectorial faculta a la CNMC a tomar medidas para garantizar la protección de los consumidores. Así, el apartado sexto de la disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos, atribuye a la CNMC la competencia de tomar todas las medidas razonables para contribuir a lograr, entre otros, el objetivo de *h) Contribuir a garantizar un alto nivel de servicio, la protección de los consumidores de energía, especialmente los clientes vulnerables...*, y, en el sector eléctrico, el artículo 43.6 de la Ley 24/2013, establece que la CNMC supervisará la efectividad y aplicación de las medidas de protección a los consumidores y podrá dictar resoluciones jurídicamente vinculantes.

Por último, el artículo 7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, habilita al organismo regulador a supervisar las condiciones del suministro a los consumidores finales, velar por el cumplimiento de la normativa y procedimientos que se establezcan relacionados con los cambios de suministrador, determinar los sujetos a cuya actuación sean imputables deficiencias en el suministro a los usuarios, garantizar la transparencia y competencia en los sectores eléctrico y del gas natural, y supervisar el grado y la efectividad de la apertura del mercado y de la competencia, incluidas entre otras, las reclamaciones planteadas por los consumidores.

4 DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE SUPERVISIÓN

Para realizar la supervisión de la gestión que realizan las comercializadoras de electricidad y gas de sus fuerzas o agentes de ventas se remitió un requerimiento de información a las compañías con más cuota de mercado en ambos sectores y a otras cuatro compañías **[CONFIDENCIAL]**.

¹⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/isde02222>

El cuestionario remitido (ver Anexo I) recoge distintos aspectos sobre la actividad comercial de las comercializadoras, bien a través de medios propios o de canales externos; específicamente, las condiciones y exigencias a sus fuerzas de ventas o agentes comerciales, el control de calidad que realizan en las contrataciones, el procedimiento general de calidad de la actuación de las fuerzas o agentes de ventas, las medidas correctivas que implantan, en su caso, y los datos referidos a los años 2022 y 2023 (actuaciones irregulares detectadas y protocolo ante los consumidores que reclaman por la actividad comercial); así como los requisitos exigidos tras la entrada en vigor del artículo 66.1.b) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

Por tanto, este informe se realiza con base a la respuesta que diez comercializadoras dieron al requerimiento de la CNMC en abril de 2024, que son las siguientes: ENDESA ENERGÍA, S.A.U., IBERDROLA CLIENTES, S.A.U., NATURGY IBERIA, S.A., REPSOL COMERCIALIZADORA DE ELECTRICIDAD Y GAS, S.L.U., TOTALENERGIES CLIENTES, S.A.U., TOTALENERGIES MERCADO ESPAÑA, S.A.U., ENÉRGYA VM GESTIÓN DE ENERGÍA, S.L., ENI PLENITUDE IBERIA, S.L., FACTOR ENERGÍA, S.A. y MASQLUZ 2020, S.L.¹¹

[CONFIDENCIAL]

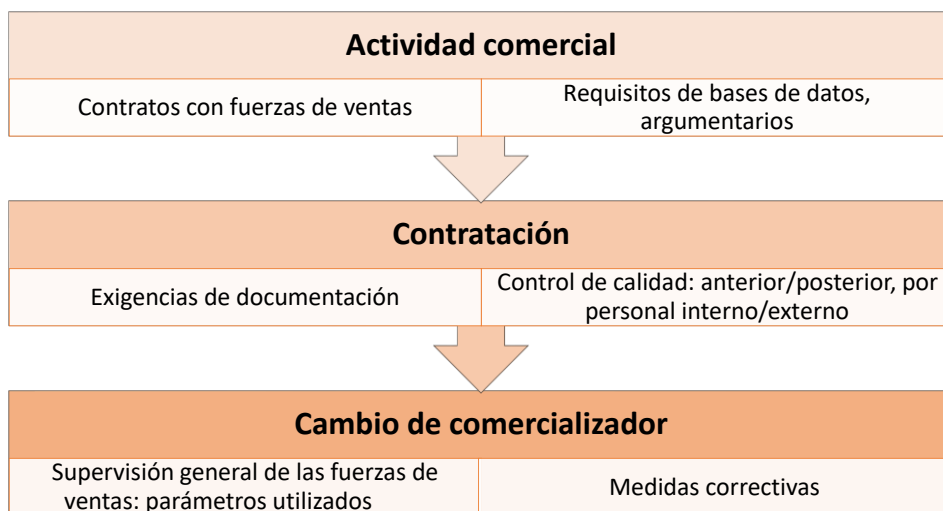
5 RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN

Como se ha señalado, se pretende conocer las exigencias de calidad que imponen las comercializadoras de electricidad y gas a sus fuerzas o agentes de ventas, internos y externos, cómo controlan que se cumplan esos criterios y cuál es el resultado práctico de esta vigilancia

En la siguiente figura se muestra la supervisión que realizan las empresas comercializadoras de los distintos procesos de la actividad comercial y cómo está presente en cada una de las fases: en la actividad comercial, en el proceso de la contratación o en el proceso de solicitud del cambio de comercializador.

¹¹ El 12 de noviembre de 2024 se publicó en el Boletín Oficial del Registro Mercantil (BORME) la fusión por absorción de TOTALENERGIES MERCADO ESPAÑA, S.A.U. por TOTALENERGIES CLIENTES, S.A.U.: https://www.boe.es/diario_borme/txt.php?id=BORME-C-2024-6079

Figura 1. Aspectos que se supervisan de la actividad de comercialización de las fuerzas de ventas de las compañías



Fuente: Elaboración propia.

5.1 Actividad comercial

En este primer apartado se realiza una descripción de cómo realizan las fuerzas o agentes de ventas de las comercializadoras su actividad comercial para la venta de sus productos; si es a través de medios propios o a través de medios externos contratados para ese fin, y los canales principales que utilizan (telefónico, presencial, digital/online, u otros).

El canal telefónico es aquel en el que la fuerza o agente de ventas de la comercializadora se pone en contacto con el potencial cliente a través de una llamada (o bien, es el propio consumidor contacta a través de este medio); la actividad comercial a través del canal presencial se realiza en oficinas físicas, espacios con stands comerciales, etc.; y el canal digital es aquel en el que se realiza un contacto a través de un medio digital (página web, aplicación, redes sociales, plataforma digital, etc.).

En cuanto a la pertenencia del canal, todas las comercializadoras tienen canales propios y externos, excepto **[CONFIDENCIAL]**, que solo cuentan con fuerzas o agentes de ventas externos. En el resto de comercializadoras la actividad comercial es mayoritariamente realizada a través de agentes externos, siendo esta actividad entre un 82% y un 98% en 2022, y más de un 87% en 2023.

En la siguiente tabla se muestran los medios y canales que las comercializadoras utilizaron en su actividad de captación de clientes en los años 2022 y 2023 en las que, en general, tiene preponderancia la presencia de agentes externos y,

además, en todas ellas, el canal telefónico, salvo en el caso de **[CONFIDENCIAL]** en los que la comercialización es en un 50% y un 70% a través del canal presencial, respectivamente.

Es relevante mencionar que hay una comercializadora en la que toda su actividad de captación de clientes se realiza a través del canal telefónico, **[CONFIDENCIAL]**.

[CONFIDENCIAL]

El caso de **[CONFIDENCIAL]** no está incluido en el cuadro 1 anterior, por no haber desglosado la información por años, si bien también es preponderante el canal telefónico, tanto en las fuerzas de ventas externas, como en los agentes internos.

5.2 Exigencias de calidad

Las exigencias de calidad de los agentes propios, o internos, de las comercializadoras se refieren a las normas internas y a los códigos éticos de ventas.

No obstante, la supervisión de la CNMC está enfocada a las fuerzas y agentes externos. Así, además de conocer qué tipo de relación vincula a las comercializadoras con sus fuerzas de ventas o agentes externos, es relevante disponer de información sobre qué requisitos de calidad les imponen a aquellas en sus contratos porque es en estos en los que se basarán sus controles y exigencias, y respecto a los que podrán imponer medidas correctivas en caso de incumplimientos.

Las comercializadoras disponen de contratos mercantiles, de agencia en su mayoría¹², con sus agentes y fuerzas de ventas externos para la promoción y comercialización de sus productos y, en algunos casos, firman también acuerdos de colaboración o de prestación de servicios con el mismo fin.

En estos contratos, la mayoría de las compañías exigen exclusividad en la actividad comercial a sus agentes de ventas externos en el canal presencial, esto

¹² Por el contrato de agencia una persona natural o jurídica, denominada agente, se obliga frente a otra de manera continuada o estable a cambio de una remuneración, a promover actos u operaciones de comercio por cuenta ajena, o a promoverlos y concluirlos por cuenta y en nombre ajenos, como intermediario independiente, sin asumir, salvo pacto en contrario, el riesgo y ventura de tales operaciones (artículo 1 de la Ley 12/1992, de 27 de mayo, sobre contrato de agencia).

es, **[CONFIDENCIAL]**; asimismo, en el canal telefónico, exigen exclusividad **[CONFIDENCIAL]** aunque no lo requieren explícitamente en sus contratos, existe de hecho al no permitir que el equipo operativo trabaje para dos clientes al mismo tiempo.

[CONFIDENCIAL] tiene colaboradores de ambos tipos, pero es mayoritario el peso de los exclusivos en todos sus canales.

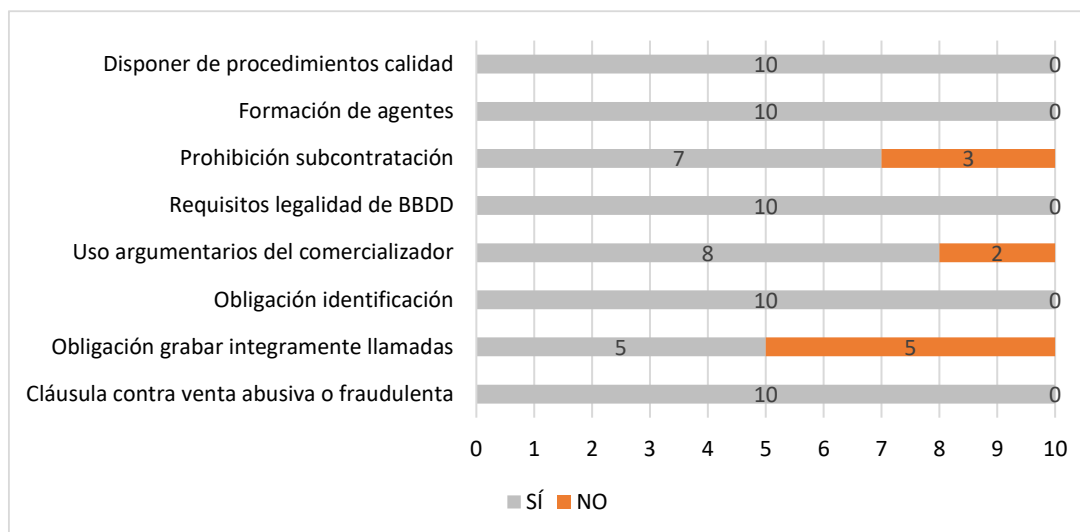
La importancia de limitar la posibilidad de que fuerzas de ventas presten servicios a otras empresas competidoras, aunque sea solo de tipo operacional, es debida al alto contenido de información sensible al que tienen acceso los proveedores.

Como se puede observar en el cuadro 2 el resto de requerimientos que imponen las comercializadoras en los contratos a sus agentes externos son bastante robustos, pues todos ellos comprenden cláusulas contra métodos de ventas abusivos o fraudulentos, de obligación de identificarse ante el potencial cliente (como agente comercial y exponiendo el motivo de la llamada), de legalidad en las bases de datos utilizadas, de disponer de procedimientos de calidad y de formación de los agentes.

Lo más destacable es la obligación de que en el canal telefónico se grabe íntegramente la llamada comercial, es decir, la parte de la oferta comercial y, en su caso, la contratación. Esto lo imponen **[CONFIDENCIAL]**. Hay que tener en cuenta que, en su caso, el engaño se produce en esta actividad comercial previa a la contratación.

[CONFIDENCIAL]

Gráfico 1. Número de comercializadoras según el tipo de cláusula que se incluye en los contratos



Fuente: Elaboración propia.

Además, de los ya citados, algunas comercializadoras disponen de obligaciones adicionales en los contratos de las fuerzas o agentes de ventas. Los más relevantes son los que se exponen a continuación:

- **[CONFIDENCIAL]** requiere a sus colaboradores que acepten un código ético de venta y su manual de criterios operativos que contiene, entre otros, disposiciones sobre la identificación ante el potencial cliente, tolerancia cero frente a la corrupción y el fraude, prohibición de conductas comerciales agresivas y engañosas, además de exigir que cumplan la regulación de protección al consumidor.
- **[CONFIDENCIAL]** obliga en sus contratos a que cumplan con todas las directrices de calidad que les marque la comercializadora, entre otros, un programa que tiene el objetivo de mejorar la calidad de la comercialización a través de guías que inciden en que la interlocución con el consumidor debe tener el objetivo de que este sea consciente de con quién contrata y en qué condiciones y que se traslada a través de diferentes medios a sus colaboradores (vídeos informativos, argumentarios, formación). Asimismo, esta comercializadora pone a disposición de las fuerzas de venta las encuestas de satisfacción que realizan a los clientes, y para la venta remota obliga a todos los agentes a suscribir individualmente una carta de buenas prácticas comerciales.

- **[CONFIDENCIAL]** impone en sus contratos obligaciones a la terminación del mismo que consisten en cláusulas de confidencialidad, devolución de todo el material y producto puesto a disposición de la fuerza de ventas, entrega de toda la evidencia del consentimiento de los potenciales clientes, y también la posibilidad de realizar auditorías para verificar la calidad del colaborador en lo referente al contrato con este.

Los criterios para dirigirse a determinados consumidores son mayoritariamente establecidos por las comercializadoras, pero **[CONFIDENCIAL]** lo dejan a criterio del agente externo, así **[CONFIDENCIAL]** únicamente en la actividad de telemarketing.

Asimismo, las bases de datos que se utilizan para contactar con el potencial cliente pertenecen al colaborador externo en exclusiva en el caso de **[CONFIDENCIAL]**, porque en el resto de las compañías se usan para la actividad comercial bases de datos de ambos, en algún caso dependiendo del canal utilizado.

Es destacable que otra forma de contacto con un consumidor por parte de las comercializadoras es a través de formularios en páginas web para obtener datos de potenciales clientes a los que dirigirse, y todas ellas disponen de esta forma de acción comercial excepto **[CONFIDENCIAL]**.

Es relevante señalar que la CNMC ha detectado que al utilizar buscadores para conocer el teléfono de atención al cliente de una comercializadora los primeros resultados que aparecen son de algunas páginas web de fuerzas y agentes de ventas. Así, esta Comisión ha tenido conocimiento de cambios de comercializador sin consentimiento realizados por estos medios, aprovechando que el consumidor cree estar contactando con el teléfono de su comercializadora. En este sentido, a partir de las denuncias individuales, se están realizando actuaciones para conocer el alcance de la actividad comercial y de contratación a través de estas páginas web.

5.3 Control de calidad en el proceso de contratación

Tras la actividad comercial para captar clientes, si se produce la contratación, sea esta realizada por agentes propios o externos de la comercializadora, pero más crítico en estos últimos, existe en las comercializadoras un control de la documentación requerida para dar validez a ese contrato, antes de dirigirse a la empresa distribuidora para solicitar la activación del suministro; y además, en muchos casos, se realiza una verificación adicional, realizada a veces por agentes externos.

En los contratos gestionados a través de canales telefónicos y online o digitales, procedan de agentes internos o externos, las empresas exigen el contrato firmado, bien a través de firmas digitales, certificados emitidos por prestadores de servicios de confianza¹³, audios de contratación y registros electrónicos, aunque es relevante que ni **[CONFIDENCIAL]** exijan grabación del consentimiento del consumidor.

En los contratos gestionados en el canal presencial, las comercializadoras solicitan documentación adicional, como el documento nacional de identidad **[CONFIDENCIAL]** o el documento nacional de identidad y la factura con la anterior compañía del cliente **[CONFIDENCIAL]** es la única que no solicita ningún documento añadido a través de este canal, puesto que **[CONFIDENCIAL]** solo realiza la actividad comercial a través del canal telefónico¹⁴.

En cuanto al control de calidad de la contratación, la mayoría de las comercializadoras realizan este control de forma previa a la solicitud del cambio de comercializador al distribuidor, y este se lleva a cabo mediante la verificación de los datos del contrato y de la documentación aportada por el agente de ventas, pero además, ocho de las comercializadoras analizadas auditan las grabaciones que les aportan (en el canal telefónico); también es destacable que solo llevan a cabo encuestas de satisfacción las comercializadoras de mayor tamaño, lo que es usado por estas como forma de control de la calidad de la

¹³ Según el artículo 3 del REGLAMENTO (UE) No 910/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE, el prestador de servicios de confianza es “Una persona física o jurídica que presta uno o más servicios de confianza (...)”, y el servicio de confianza es:

- a) la creación, verificación y validación de firmas electrónicas, sellos electrónicos o sellos de tiempo electrónicos, servicios de entrega electrónica certificada y certificados relativos a estos servicios, o
- b) la creación, verificación y validación de certificados para la autenticación de sitios web, o
- c) la preservación de firmas, sellos o certificados electrónicos relativos a estos servicios.

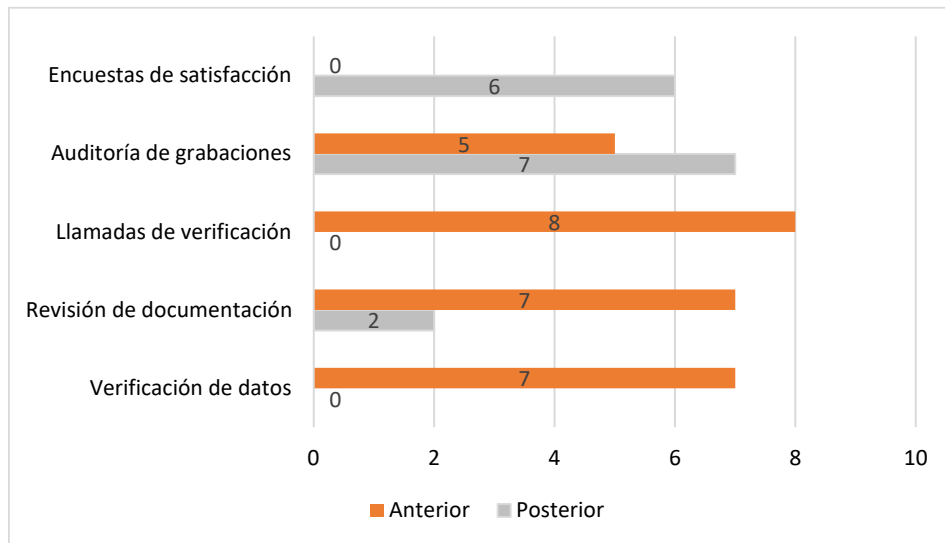
¹⁴ En el Informe de Supervisión del efectivo consentimiento del consumidor al cambio de comercializador (IS/DE/020/20) se realizaba una propuesta regulatoria respecto a las obligaciones de los comercializadores en relación a la documentación acreditativa: <https://www.cnmc.es/expedientes/isde02020>, esta propuesta se reiteraba en el siguiente Informe de Supervisión del efectivo consentimiento del consumidor al cambio de comercializador (IS/DE/020/22): <https://www.cnmc.es/expedientes/isde02022>. Lo más significativo era que en la propuesta se consideraba que el comercializador debía recabar, al menos, la siguiente documentación:

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

contratación una vez activado el suministro, y también como una manera de evaluar la actuación de sus fuerzas de ventas.

[CONFIDENCIAL]

Gráfico 2. Número de comercializadoras según las acciones que utilizan en la calidad de la contratación y el momento respecto a la activación de la contratación



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, el control de calidad se realiza mayoritariamente por agentes propios, excepto **[CONFIDENCIAL]** que utilizan para ello a personal externo e **[CONFIDENCIAL]** que usan ambos para este cometido. Es importante señalar que, **[CONFIDENCIAL]** afirman que el personal externo que hace el control es distinto del agente de ventas que realiza la contratación.

Por otra parte, es importante y adicional a lo ya señalado en este apartado, hacer referencia a los requisitos añadidos que solicitan las comercializadoras cuando el cambio de comercializador se produce con cambio de titularidad, dadas las numerosas incidencias que se han producido en los últimos años con los llamados cruces de CUPS¹⁵. Cinco comercializadoras, **[CONFIDENCIAL]**

¹⁵ Ver el expediente DJV/DE/005/22 por la que se adopta una decisión jurídicamente vinculante en relación con el significativo incremento de cambios de comercializador de electricidad sin consentimiento como consecuencia de la selección errónea del código CUPS del punto de suministro. Las comercializadoras afectadas fueron ENDESA ENERGÍA, IBERDROLA CLIENTES, NATURGY IBERIA y HOLALUZ-CLIDOM: <https://www.cnmec.es/expedientes/djvde00522>

solicitan documento de justo título sobre el punto de suministro, **[CONFIDENCIAL]** declara que pide el documento de identidad y una factura de suministro con el anterior comercializador; el resto no imponen requisito adicional alguno. Se destaca que, ENDESA ENERGÍA, IBERDROLA CLIENTES y NATURGY IBERIA tienen que aplicar las medidas establecidas en la decisión jurídicamente vinculante mencionada.

Si la comercializadora detecta que el cambio de comercializador no cumple con los requisitos, todas ellas rechazan o paralizan el cambio de compañía, y si el cambio se ha activado, solicitan la reposición y anulan o bloquean la facturación. Además, la mayoría contacta con el consumidor afectado para informarle de la incidencia y que decida si quiere continuar con la contratación excepto **[CONFIDENCIAL]**.

5.4 Parámetros de evaluación de las fuerzas y agentes de ventas

La supervisión que las comercializadoras realizan de sus fuerzas de ventas es fundamental para que detecten lo antes posible actuaciones no ajustadas no solo a los parámetros de calidad que tienen establecidos y las cláusulas de sus contratos sino sobre todo en la incidencia que la actuación tenga para el consumidor, por eso, es importante conocer los parámetros que se utilizan para ello.

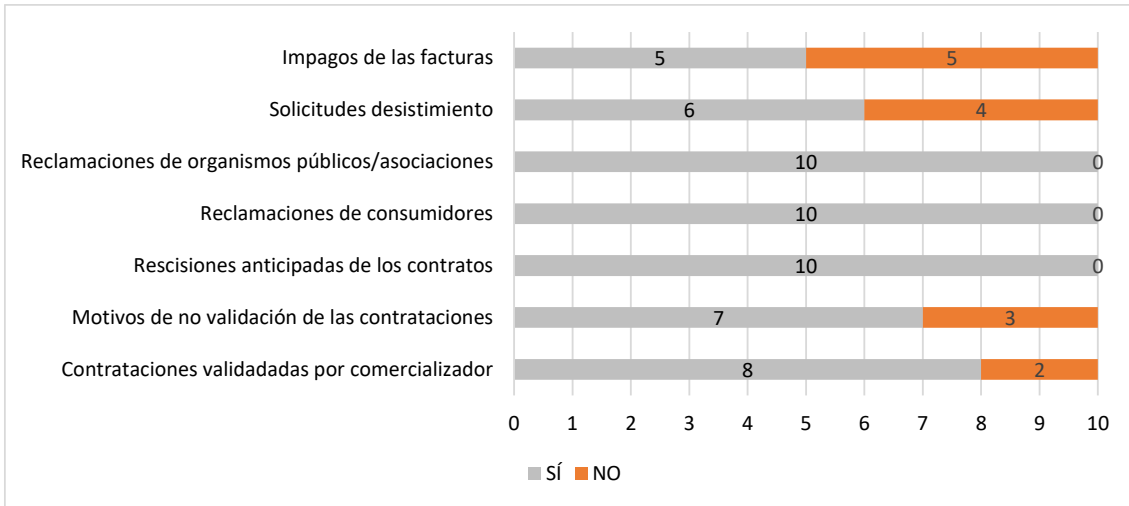
Varios de los índices que usan las compañías para examinar la actuación de sus fuerzas de ventas son comunes a todas, y tres de ellas afirman que usan todos los propuestos en el requerimiento de información **[CONFIDENCIAL]**, es decir, atienden a las contrataciones efectivamente validadas respecto a todas las remitidas por la fuerza de ventas, revisan los motivos de la no validación de las contrataciones, examinan las reclamaciones de los consumidores, específicamente las relacionadas con la práctica comercial, la contratación o el cambio de comercializador y las reclamaciones trasladadas por organismos públicos y por asociaciones de consumidores; además, tienen en cuenta las solicitudes de desistimiento de los contratos y el impago de las facturas.

Hay tres índices que todas ellas consideran apropiados para la evaluación a realizar de la actividad comercial, que son las rescisiones anticipadas de los contratos y las

reclamaciones que reciben, tanto de consumidores como de organismos públicos y asociaciones de consumidores; en las siguientes tablas se muestra un resumen:

[CONFIDENCIAL]

Gráfico 3. Número de comercializadoras según los parámetros usados para evaluar la actuación de las fuerzas de ventas



Fuente: Elaboración propia.

Además, todas las comercializadoras, excepto **[CONFIDENCIAL]** han aportado otros aspectos que tienen en cuenta para realizar la evaluación; algunos de ellos se muestran a continuación:

[CONFIDENCIAL]

Se puede observar que además de analizar la información que tienen a su disposición (encuestas de satisfacción tras la contratación, el riesgo de las operaciones, etc.) las comercializadoras usan otros medios de control, como la comparación de datos entre los distintos colaboradores, acciones de cliente misterioso, revisión de diferentes datos del consumidor o del punto de suministro (que sean congruentes, que no existan direcciones de correo electrónico potencialmente no válidas, ventas en puntos de suministro sin consumo y con deudas), además de índices que aportan información sobre los cruces de CUPS que tiene cada agente de ventas o los contratos que realiza cada una de ellas y

que el suministro esté activo por un periodo inferior a doce meses (índice Churn¹⁶).

5.5 Medidas correctivas

De la supervisión y revisión de su actuación que realizan las comercializadoras a sus fuerzas o agentes de ventas, se pueden derivar irregularidades, pero lo relevante es si se toman medidas ante estos comportamientos y de qué tipo.

Todas las comercializadoras, una vez detectada una incidencia en la acción comercial o en la contratación con el consumidor tienen prevista la posible imposición de alguna medida correctiva o penalizadora.

En el cuestionario remitido por la CNMC se solicitó información sobre el tipo de correcciones utilizadas, esto es, si se rescinde el contrato con la fuerza de ventas, si se penaliza económicamente o, incluso, si se denuncia ante órganos policiales o judiciales por su actuación. Estas medidas son aplicables mayoritariamente en las fuerzas de ventas externas.

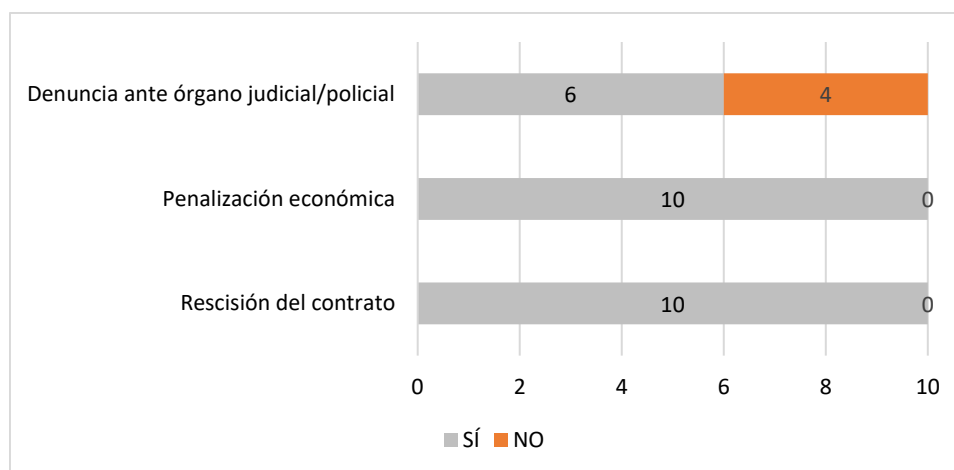
Como se observa en el siguiente cuadro, excepto en la acción de denunciar, tanto rescisiones del contrato como penalizaciones económicas son medidas previstas cuando se detecta una actuación irregular.

Entre las penalizaciones económicas definidas en los contratos, se encuentran la devolución de la comisión de venta, imputación del coste que ha supuesto la irregularidad para la empresa (devolución de facturaciones, del análisis de la incidencia) y penalizaciones adicionales.

¹⁶ El índice Churn es una tasa de abandono que mide el número de clientes que una empresa ha perdido en un periodo de tiempo determinado.

[CONFIDENCIAL]

Gráfico 4. Número de comercializadoras según las medidas correctivas que contemplan



Fuente: Elaboración propia.

Además de las anteriores, **[CONFIDENCIAL]** incluye sesiones para analizar la calidad de los proveedores y les insta a la mejora en los procesos para que después acrediten esta mejora; dos comercializadoras, **[CONFIDENCIAL]** afirman que pueden bloquear el acceso a sus sistemas al colaborador que ha cometido una irregularidad, y **[CONFIDENCIAL]** establece un régimen de responsabilidad del agente por el que deja indemne a la comercializadora de la responsabilidad de su acción¹⁷. **[CONFIDENCIAL]**, considera que la actuación del agente de ventas puede constituir una infracción administrativa, lo pone en conocimiento del órgano correspondiente (Agencia Española de Protección de Datos, Organismos de Consumo de las Comunidades Autónomas, CNMC, etc.).

[CONFIDENCIAL]

5.6 Actuaciones irregulares de las fuerzas de ventas en 2022 y 2023

El objetivo de este apartado es analizar las actuaciones irregulares de las fuerzas de venta que han sido detectadas en 2022 y 2023. Específicamente, los medios a través de los cuáles las comercializadoras han puesto de manifiesto estas

¹⁷ La legislación sectorial impone obligaciones a las comercializadoras (artículo 46 de la Ley del Sector Eléctrico y artículo 81 de la Ley del Sector de Hidrocarburos), por tanto, es responsabilidad de éstas la actuación irregular de cualquier agente realizada en su nombre.

actuaciones, las medidas correctivas que han impuesto y sus protocolos de respuesta frente a los consumidores afectados por tales actuaciones.

En 2022, la mayoría de comercializadoras detectaron irregularidades en menos del 10% de las fuerzas o agentes de ventas que han tenido de media en el periodo; una comercializadora declara en torno a un 20% **[CONFIDENCIAL]** en el 100%, pero en este caso es una compañía que solo dispone de una fuerza de ventas externa de media en este año. Los datos resultan ser similares en el año 2023, aunque **[CONFIDENCIAL]** pasa del 20% al 16%.

Con respecto a los medios a través de los cuáles las comercializadoras detectaron actuaciones irregulares entre sus fuerzas de ventas, se observa que, ocho de las comercializadoras requeridas conocieron estas prácticas a través de sus procedimientos de calidad. A su vez, nueve de ellas a través de las reclamaciones de los consumidores y siete por medio de las reclamaciones de organismos públicos y asociaciones de consumidores.

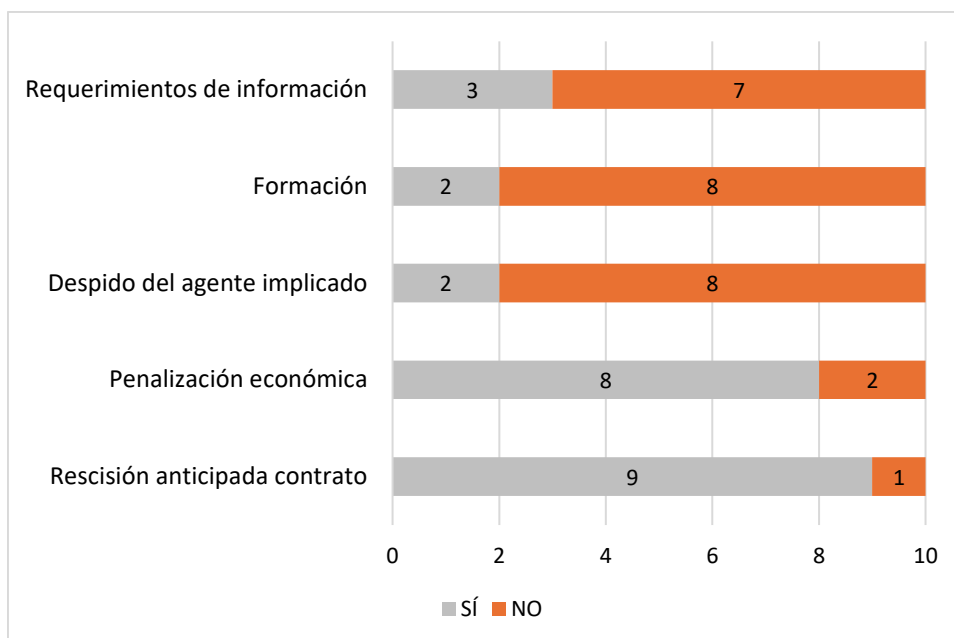
[CONFIDENCIAL]

Con respecto a las medidas correctivas tomadas por las comercializadoras tras la detección de las irregularidades de sus fuerzas de ventas en 2022 y 2023, se advierte que nueve de las comercializadoras hicieron uso de la rescisión anticipada del contrato; ocho comercializadoras, además, establecieron alguna penalización económica; otras tres actuaron requiriendo información detallada a la fuerza de ventas y dos comercializadoras realizaron las actuaciones correspondientes para que se procediera al despido del agente implicado. Por último, dos comercializadoras impartieron formaciones extraordinarias a estos agentes de venta.

[CONFIDENCIAL]

Asimismo, algunas comercializadoras impusieron otras medidas adicionales en 2022 y 2023; **[CONFIDENCIAL]** denunció a un órgano policial o judicial y **[CONFIDENCIAL]** utilizó el bloqueo al acceso a los sistemas de la comercializadora.

Gráfico 5: Medidas correctivas tomadas por las comercializadoras tras la detección de actuaciones irregulares de las fuerzas de venta en 2022 y 2023



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, con respecto a la respuesta que las comercializadoras proporcionan a los consumidores que reclaman por las actuaciones irregulares de las fuerzas de ventas, se observa que la totalidad de estas emiten la facturación corregida o la anulan y solicitan a la distribuidora la reposición del punto de suministro o el desistimiento del contrato, según proceda. Asimismo, cinco comercializadoras, **[CONFIDENCIAL]**, especifican que anulan las penalizaciones por rescisión anticipada del contrato, en caso de aplicarlas. Tres de ellas, **[CONFIDENCIAL]**, informan que se ponen en contacto con el cliente afectado por las irregularidades y le asesoran sobre la situación del punto de suministro. Además, **[CONFIDENCIAL]** indemniza al consumidor por los perjuicios ocasionados e **[CONFIDENCIAL]** emite una alarma en el sistema para no incluir al consumidor en el registro de morosidad y paraliza los cortes de suministro y recobro de esos puntos de suministro.

5.7 Actuaciones posteriores a la entrada en vigor de Ley General de Telecomunicaciones

Tras la entrada en vigor, el 29 de junio de 2023, del artículo 66.1.b) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, sobre el derecho de los usuarios a no recibir llamadas comerciales no solicitadas, y teniendo en cuenta la preponderancia de este canal en la acción comercial de las

comercializadoras, se les requirió sobre si habían cambiado los requisitos exigidos a sus fuerzas de ventas.

El objetivo de este apartado es evaluar la adaptación de las políticas de calidad de las comercializadoras para cumplir con la nueva normativa, en concreto, con el artículo 66.1.b).

Aunque la totalidad de comercializadoras disponen de un procedimiento de calidad específico para asegurar el cumplimiento, cinco comercializadoras han modificado los requisitos que exigen; **[CONFIDENCIAL]** han implementado medidas adicionales para garantizar la diligencia de sus fuerzas de venta en las llamadas con fines comerciales **[CONFIDENCIAL]** ha proporcionado instrucciones al canal de venta telefónico para no realizar llamadas a números generados aleatoriamente, así como su equipo jurídico mantiene reuniones con los responsables de los canales de venta telefónica para recordar la necesidad de cumplir con las medidas aprobadas por dicha norma. **[CONFIDENCIAL]** ha aumentado la formación, mientras **[CONFIDENCIAL]** ha reforzado la legitimidad de las bases de datos. **[CONFIDENCIAL]** emitió un comunicado tras la entrada en vigor del precepto exigiendo el consentimiento expreso del consumidor para realizar llamadas comerciales, así como, a partir de entonces, requiere a sus fuerzas de venta una declaración responsable de que existe ese consentimiento y de que ese contacto no figura inscrito en la Lista Robinson. **[CONFIDENCIAL]** exige que, la empresa agente acredite documentalmente la base de licitud de las bases de datos, esté suscrita al servicio de filtrado por Lista Robinson, verifica los contratos de cesión o adquisición de bases de datos y, desde septiembre de 2023, exige a los canales de televenta, la acreditación del consentimiento del usuario.

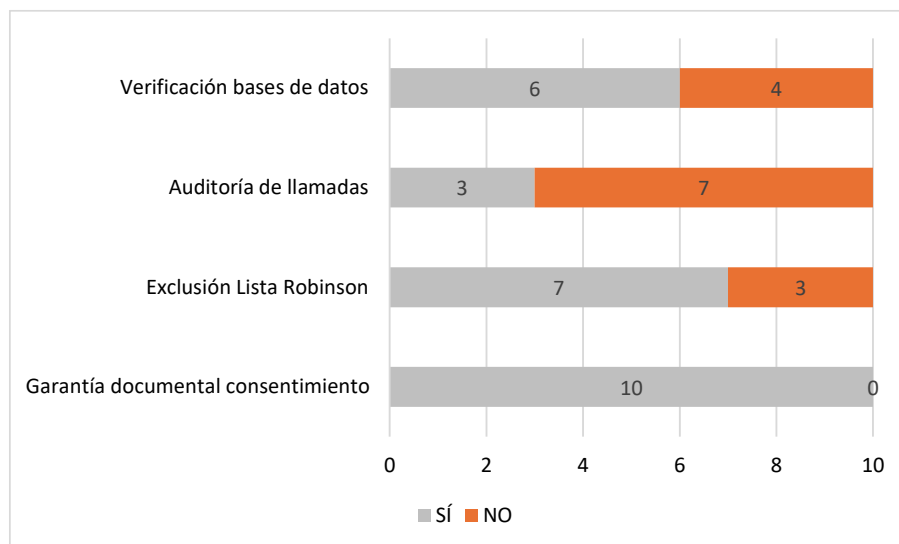
Aunque ya todas las comercializadoras contaban con procedimientos específicos para el cumplimiento del mencionado artículo, además, **[CONFIDENCIAL]** han incorporado nuevas comprobaciones a sus actuaciones. La primera ha empezado a cotejar una muestra de los clientes contactados para comprobar si existe o no la prestación del consentimiento para recibir ofertas comerciales telefónicamente. La segunda, desde la entrada en vigor del mencionado artículo, ha incrementado la muestra de las bases de datos de sus agentes de venta sobre las que realiza comprobaciones.

Por lo tanto, todas las comercializadoras requeridas dicen garantizar que solo realizan llamadas comerciales cuando el usuario haya dado su consentimiento previo o exista otra base legal según el artículo 6.1 del Reglamento (UE) 2016/679.

Todas las comercializadoras, a excepción de **[CONFIDENCIAL]**, adicionalmente, han trasladado otras acciones que forman parte de sus procedimientos de calidad desarrollado para garantizar el cumplimiento del mencionado artículo 66.1.b). Se observa que la totalidad de estas requieren una prueba documental del consentimiento de los usuarios para realizar llamadas comerciales. Asimismo, la comprobación y exclusión de los usuarios inscritos en la Lista Robinson es una medida presente en los procedimientos de calidad de siete de las comercializadoras, **[CONFIDENCIAL]**. A su vez, **[CONFIDENCIAL]**, verifican la legitimización de las bases de datos de sus fuerzas de venta y tres comercializadoras, **[CONFIDENCIAL]**, realizan auditorías de llamadas para comprobar si existe o no la prestación del consentimiento para recibir ofertas comerciales telefónicamente.

[CONFIDENCIAL]

Gráfico 6: Elementos de los procedimientos de calidad de las comercializadoras para garantizar el cumplimiento del artículo 66.1. b)



Fuente: Elaboración propia.

6. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

De la supervisión realizada sobre la relación de las diez comercializadoras encuestadas en relación con la actuación de sus fuerzas y agentes de ventas, se manifiesta la existencia de contratos de agencia con los agentes externos, y parece deducirse que de forma general existe un control para evitar actuaciones irregulares en la actividad comercial dirigida a los consumidores.

No obstante, estas prácticas siguen produciéndose, de lo que se deduce que no todos las comercializadoras controlan con la misma diligencia los procedimientos de que disponen para atajar dichas actuaciones. En este sentido, se reitera la responsabilidad del comercializador de supervisar con la suficiente diligencia a sus fuerzas de venta. Todo ello sin perjuicio de que en un futuro cabría valorar y reflexionar sobre la necesidad de incluir a las fuerzas y agentes de venta que actúan en el sector energético como sujeto de este sector, definiendo en norma con rango de Ley sus derechos y obligaciones, así como el tipo sancionador en caso de incumplimiento de estas últimas.

En primer lugar, hay que destacar que la legislación sectorial impone a las comercializadoras la obligación de observar la protección del consumidor, es decir, que las actividades irregulares en la comercialización de sus productos sean realizadas por medios propios o externos, son responsabilidad de las compañías.

Al mismo tiempo, la supervisión que de estas actividades realiza esta Comisión a través de denuncias individuales y acciones de vigilancia, que incluyen la coordinación con otros entes administrativos y con las asociaciones de consumidores, se encuentra con la dificultad de que las fuerzas de venta no son agentes de los sectores eléctrico o gasista, y además, son desconocidos para el consumidor que es receptor de una acción comercial engañosa. La CNMC encuentra que en muchas ocasiones se activa el suministro con la comercializadora asociada y la documentación acreditativa del consentimiento tiene validez, por lo que aunque hubiera existido engaño es complejo demostrar la actuación irregular en la fase de comercialización, porque no hay obligación normativa de que se grabe íntegramente la conversación con el potencial cliente, cuando se produce el contacto a través del canal telefónico, el más usado hasta el momento.

Por tanto, la CNMC debe insistir en la propuesta regulatoria que se realizó en informes de supervisión anteriores¹⁸ sobre la necesidad de introducir la obligación de que las comercializadoras (o sus agentes de venta) tengan que grabar íntegramente las llamadas comerciales (desde el inicio de la acción comercial) para que estas grabaciones formen parte de la documentación acreditativa del consentimiento, sin perjuicio de lo requerido por la AEPD en su Circular 1/2023, de 26 de junio, sobre la aplicación del artículo 66.1.b) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

A continuación, se reitera la propuesta regulatoria respecto a llamadas telefónicas para ofertas comerciales:

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

1. Se establece a continuación el procedimiento que deben seguir los comercializadores en la realización de ofertas comerciales mediante el canal telefónico, con las acciones mínimas a realizar, de forma secuencial:
 - a) Identificar a la comercializadora especificando tanto su razón social como su marca comercial. Asimismo, se manifestará la fecha (día, mes y año), hora y minuto (hh:mm en formato de 24h) en que tiene lugar el inicio de la conversación del contacto comercial.
 - b) Comunicar al consumidor el motivo del contacto comercial. En particular, que se va a realizar una oferta comercial para el suministro electricidad y/o gas en el mercado libre/regularado, 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.

¹⁸ En el informe su Supervisión de los servicios telefónicos y online de atención al cliente de empresas comercializadoras de electricidad y gas, aprobado el 27 de julio de 2023 se realizó una propuesta regulatoria, entre otros, de realizar la grabación de la llamada completa: <https://www.cnmc.es/prensa/inf-sac-2022-20230912>

La anterior propuesta se reiteró en el Informe de Supervisión del Efectivo Consentimiento del Consumidor al cambio de comercializador, aprobado el 11 de enero de 2024: <https://www.cnmc.es/expedientes/isde02022>

En el Informe de Supervisión de los Mercados Minoristas de Gas y Electricidad, aprobado el 25 de abril de 2024, se realizó la propuesta de prohibir la contratación telefónica, excepto cuando la llamada es iniciada o solicitada por el propio consumidor. En dichos casos, el comercializador deberá grabar la totalidad de la llamada comercial, independientemente de quién la origine, incluyendo toda la información facilitada al consumidor y, entre otra, la información precontractual con las características básicas de la oferta: <https://www.cnmc.es/expedientes/isde02723>

- d) *Se le comunicará al consumidor la posibilidad de remitir en soporte duradero el contenido básico de la oferta. Al menos se deberá incluir la siguiente información:*
- i. nombre del comercializador, nombre de la oferta, precio, duración, existencia o no de requisito de permanencia, derecho al desistimiento y el modo de ejercerlo.*
 - ii. recordatorio de que en caso de aceptación implicaría la resolución del contrato de suministro con su actual empresa comercializadora y un cambio de comercializador.*
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. *En aquellos casos que el consumidor solicite el contenido básico de la oferta en soporte duradero, las contrataciones únicamente podrán ser formalizadas al menos 24 horas después de la remisión de la oferta.*
 4. *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.*

Adicionalmente, si se produjeran novedades normativas, en particular respecto a la disposición que contiene el artículo 13.z) del 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 eléctrica¹⁹, o el Proyecto de Orden Ministerial con el fin de combatir las estafas de suplantación de identidad mediante comunicaciones fraudulentas y garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales prospectivas, habría que orientar el objeto de la supervisión teniendo en cuenta estas disposiciones, aunque es destacable que la primera aplica únicamente al sector eléctrico.

Por último, la CNMC conoce que las prácticas comerciales abusivas o engañosas se siguen produciendo, porque algunas comercializadoras no controlan con diligencia a sus fuerzas de venta. **[CONFIDENCIAL]**

Como ya se ha señalado, no es sencillo relacionar la práctica comercial abusiva de las fuerzas de venta externas con la comercializadora que pudiera estar detrás, puesto que no existen pruebas concluyentes al no existir la obligación de grabar las llamadas completas, y, por otra parte, la documentación acreditativa

¹⁹ En el IPN/CNMC/023/24 la CNMC valoró favorablemente la prohibición de la propuesta de realizar publicidad o prácticas de contratación no solicitadas por el usuario por vía telefónica, salvo que existiera una petición expresa por parte del consumidor o la llamada fuera originada por su propia iniciativa: <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc02324>

del consentimiento del consumidor que presentan las comercializadoras es correcta. No obstante, la CNMC, en estos casos, llevará a cabo las actuaciones necesarias en el ámbito de sus competencias.

ACUERDO

La Sala de Supervisión Regulatoria acuerda:

ÚNICO. – Aprobar y comunicar este informe al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Este informe y sus anexos, en sus versiones no confidenciales, serán publicados en la página web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (www.cnmc.es).

ANEXOS

ANEXO I

CUESTIONARIO SOBRE LA SUPERVISIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

I. Actividad comercial

Informe si la actividad comercial para la venta de sus productos (servicios de suministro eléctrico y/o gas natural y servicios adicionales al suministro) se realiza a través de fuerzas o agentes de ventas externos o propios, o ambos. Informe de los distintos canales en los que se realiza esta actividad en cada caso, e indique el porcentaje que supone cada uno de los canales respecto al total de las contrataciones activadas en los años 2022 y 2023, distinguiendo si es externo o propio.

II. Condiciones y exigencias de calidad a las fuerzas o agentes de ventas externos (responda a este apartado únicamente si dispone de fuerzas de venta o agentes externos y especifique por tipo de canal, en caso de que las condiciones y exigencias sean distintas).

- i. Describa muy brevemente el tipo de contrato que le vincula a las fuerzas o agentes de ventas para realizar la actividad comercial.
- ii. Si las fuerzas o agentes de ventas realizan la actividad comercial en exclusiva para la comercializadora o no.
- iii. Si en el contrato que tiene con las fuerzas o agentes de ventas constan las siguientes condiciones:
 1. Cláusula contra la venta abusiva o fraudulenta.
 2. En el canal telefónico, obligación de grabar íntegramente las llamadas comerciales (contemplando la oferta comercial y la contratación).
 3. En el canal telefónico, obligación de grabar únicamente la contratación
 4. Obligación de identificarse ante el potencial cliente como agente comercial del comercializador y de especificar el motivo comercial de la llamada.

5. Obligación de utilización de argumentarios fijados por el comercializador.
 6. Requisitos de legalidad de las bases de datos utilizadas para la actividad comercial.
 7. Prohibición de subcontratar la actividad comercial y/o la contratación.
 8. Formación a los agentes sobre los productos del comercializador.
 9. Disponer de un procedimiento de calidad respecto a la actividad comercial que desarrolla.
 10. Indique cualquier otra que le parezca relevante respecto a la calidad de la actividad comercial y de la contratación.
- iv. Si los criterios para dirigirse a determinados clientes los establece el comercializador o la fuerza o agente de ventas.
 - v. Si los argumentarios para dirigirse al potencial cliente, los aporta el comercializador o son propios de las fuerzas o agentes de ventas.
 - vi. Si las bases de datos para dirigirse al potencial cliente, pertenecen al comercializador o a la fuerza o agente de ventas.
 - vii. Informe, en su caso, de si alguna de sus fuerzas o agentes de ventas dispone de formularios en páginas web para obtener datos de potenciales clientes a los que dirigirse posteriormente. Si es así, aporte la dirección de la página web e identifique la fuerza o agente de ventas.
- III. Control de la calidad de la contratación individual realizada a través de la fuerza o agentes de ventas propios y externos
- En este apartado especifique por tipo de fuerza o agente de ventas (propio o externo) y por tipo de canal, en caso de que estos controles sean distintos.
- i. Indique qué documentación le solicita a la fuerza o agente de ventas para dar por válida la contratación, y qué documentación considera necesaria antes de dirigirse a la distribuidora a solicitar un cambio de comercializador.
 - ii. Informe de si realiza un control de calidad de la contratación efectuada por la fuerza o agente de ventas. Si es así, indique lo siguiente:
 1. Si el control es anterior o posterior a la activación del suministro a favor del comercializador.
 2. Si este control se lleva a cabo por personal externo o propio del comercializador.

3. Especifique cómo se lleva a cabo el procedimiento de control, específicamente respecto a la escucha de grabaciones, revisión de la documentación, llamadas al consumidor, otros.
 4. Cuando el cambio de comercializador lleva asociado un cambio de titular, indique si incorpora algún requisito adicional en el control de calidad.
- iii. Si detecta en el control de calidad que el consentimiento del consumidor al cambio de compañía no cumple con los requisitos establecidos en la normativa, indique qué medidas toma: contactar con el cliente, anular el cambio de compañía ante la distribuidora si ya lo solicitó o cualquier otra (especifique cual).
- IV. Procedimiento general de calidad de la actuación de la fuerza o agente de ventas propios y externos
En este apartado especifique por tipo de fuerza o agente de ventas (propio o externo) y por tipo de canal, en caso de que estos procedimientos sean distintos.
- i. Informe de si realiza una evaluación general de la calidad de la actuación de las fuerzas o agentes de ventas respecto a la actividad comercial y la contratación. Si es así, indique con qué periodicidad.
 - ii. En su caso, informe de qué índices utiliza para evaluar la actuación, señale si usa cualquiera de los siguientes e informe de otros (describa brevemente cada índice):
 1. Contrataciones efectivamente validadas por el comercializador respecto a todas las remitidas por la fuerza o agente de ventas.
 2. Motivos de la no validación de las contrataciones.
 3. Rescisiones anticipadas en los contratos realizados.
 4. Reclamaciones de los consumidores respecto a la práctica comercial, la contratación o el cambio de comercializador.
 5. Reclamaciones trasladadas por distintos organismos (Oficial Municipales de Información al Consumidor (OMIC), Comunidades Autónomas, CNMC) y asociaciones de consumidores.
 6. Solicitudes de desistimiento de la contratación.
 7. Impagos de las facturas.
 8. Otros (indique cuales).
- V. Medidas correctivas

En este apartado especifique por tipo de fuerza o agente de ventas (propio o externo) y por tipo de canal, en caso de que estas medidas sean distintas.

- i. Si detecta alguna irregularidad en la actividad comercial y la contratación con su cliente, informe de cómo actúa respecto a la fuerza o agente de ventas. En concreto, informe si impone alguna medida correctiva y/o penalizadora.
- ii. Si impone alguna medida correctiva y/o penalizadora a la fuerza o agente de ventas, ¿de qué tipo es? (señale cualquiera de las siguientes e informe de otras, en su caso):
 1. Rescisión del contrato.
 2. Penalización económica.
 3. Denuncia ante órgano policial o judicial.
 4. Otras (indique cuales).

VI. Datos de los años 2022 y 2023 (informe de cada año por separado)

En este apartado especifique por tipo de fuerza o agente de ventas (propio o externo) y por tipo de canal.

- i. Informe del número de fuerzas de venta o agentes externos que ha tenido mensualmente durante los años 2022 y 2023
- ii. Si ha detectado alguna actuación irregular de sus fuerzas o agentes de ventas en la actividad comercial y/o la contratación con el consumidor, responda a lo siguiente, para el periodo de análisis:
 1. En cuántas ocasiones detectó alguna actuación irregular en las fuerzas de ventas e identifique el mes, año y a la fuerza o agente de ventas.
 2. A través de qué medios detectó las actuaciones irregulares.
 3. Indique si impuso alguna medida correctiva y/o penalizadora, cuando la impuso y especifique qué tipo de medida.
 4. Informe si conoce el número de consumidores a los que afectó cada actuación irregular.
- iii. Respecto a los consumidores que reclaman por la actuación irregular de una fuerza o agente de ventas, indique si tiene algún protocolo de respuesta distinto al del resto de las reclamaciones; por ejemplo, anular las penalizaciones por rescisión anticipada del contrato, solicitar la reposición del suministro a la distribuidora o cualquier otro.

- VII. Actuación respecto a las fuerzas o agentes de ventas externos tras la entrada en vigor del artículo 66.1.b) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones
- i. Informe de si han cambiado los requisitos que exige a las fuerzas o agentes de ventas, en cuanto al derecho de los usuarios a no recibir llamadas con fines de comunicación comercial no solicitadas, tras la entrada en vigor de la disposición. Si es así, explique en qué sentido.
 - ii. En su caso, en cuanto a los nuevos requisitos, indique si el comercializador realiza alguna comprobación adicional o dispone de un procedimiento de calidad específico para asegurarse de que cumple con el precepto señalado.

[CONFIDENCIAL]