

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE UNA DECISIÓN JURÍDICAMENTE VINCULANTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA RESPECTO DE LA EMPRESA FACTOR ENERGÍA, S.A. EN RELACIÓN CON LAS POSIBLES PRÁCTICAS COMERCIALES REALIZADAS PARA OBTENER CAMBIOS DE COMERCIALIZADOR EN LOS SECTORES DE ELECTRICIDAD Y GAS NATURAL.

Expediente: DJV/DE/004/25

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 5 de febrero de 2026

La Sala de Supervisión Regulatoria, en su reunión de 5 de febrero de 2026, ha aprobado la siguiente resolución de decisión jurídicamente vinculante de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión de los Mercados y la Competencia, y el artículo 14 de su Estatuto Orgánico.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - SITUACIÓN EXISTENTE

1. Incremento de las denuncias recibidas en la CNMC en que la causa es el engaño en los argumentos para obtener un cambio de comercializador

Desde el año 2023 se ha producido un incremento de las denuncias recibidas en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en las que los consumidores, en su mayoría domésticos, manifiestan que, tras recibir una o varias llamadas telefónicas han sido engañados o se les han presentado argumentos confusos con el objetivo de realizar cambios de comercializador.

Los denunciantes indican que reciben una llamada en la que se identifican bien como su comercializadora, o bien como la su empresa distribuidora, una gestoría energética u otros y les instan a realizar una nueva contratación con distintos argumentos; algunos de ellos son los siguientes:

- Obligación de cambio de compañía porque les corresponde otra por código postal o porque así lo ha establecido el Gobierno.
- Facturaciones erróneas con su comercializadora y la necesidad de cambiar de comercializadora para obtener descuentos.
- Actualizaciones o renovaciones de la tarifa.
- Confusión entre la empresa distribuidora y la comercializadora, asegurándoles que su compañía no cambia.
- Obligación y urgencia de realizar el cambio de comercializadora bajo la amenaza de corte de suministro.

Los consumidores usualmente creen los argumentos expuestos porque el agente que les llama dispone de sus datos personales y de los de sus puntos de suministro, y a ello se une el apremio en realizar los trámites. Asimismo, estas comunicaciones telefónicas suelen ser repetitivas e insistentes para conseguir el objetivo de cambiar de compañía.

Adicionalmente, esta Comisión ha recibido también denuncias trasladadas por distintas administraciones públicas como Oficinas Municipales de Información al Consumidor, Comunidades Autónomas, de otros agentes del mercado y de una organización de consumidores.

En el caso de otros agentes, denuncian que sus consumidores se han dirigido a su servicio de atención al cliente quejándose de las llamadas recibidas, al haber sido estas suplantadas, e independientemente de que hayan concluido con la activación del cambio o no.

La organización de consumidores ha trasladado a la CNMC un escrito afirmando que, han recibido comunicaciones de consumidores denunciando este tipo de llamadas comerciales y, en su caso, de los cambios de compañía realizados mediante engaño.

A continuación, se analiza la evolución de las denuncias de consumidores recibidas en la CNMC¹. En el año 2023 se recibieron 35 denuncias en las que se manifestaba una práctica comercial abusiva o engañosa, esto es, un 15% del total de denuncias recibidas en esta Comisión relacionadas con incidencias en el cambio de comercializador. Este porcentaje aumentó en 2024 hasta un 24% y, en este mismo año, hasta el 31 de agosto de 2025, se incrementa hasta el 37%.

Denuncias recibidas en la CNMC por cambio de comercializador	2023	2024	Hasta 31/08/2025	Acumulado enero 2023-agosto 2025
Total denuncias	237	238	159	634
Denuncias por la práctica comercial	35	56	59	150
Otras causas	202	182	100	484
% denuncias por la práctica comercial	15%	24%	37%	24%

Se observa, por tanto, un crecimiento en el periodo considerado de las denuncias relacionadas con la práctica comercial engañosa, aumentando en más del doble desde 2023 hasta el 31 de agosto de 2025.

Aparte de las denuncias y reclamaciones, un indicador objetivo que muestra que se están produciendo cambios sin consentimiento de los consumidores es el incremento de la tasa de rescisiones anticipadas de los contratos. Los contratos de suministro tienen una duración normal de un año, pero en ocasiones los consumidores los rescinden mucho antes, lo que aparte de los casos de desistimiento y de otros cambios, podría ser un indicio de engaño. A continuación,

¹ Una denuncia puede referirse a uno o a varios puntos de suministro (CUPS)

se muestra la relación entre el número de rescisiones anticipadas de contratos que finalizan en el plazo de 90 días desde su activación, respecto al número total de cambios de comercializador de un periodo de tiempo. En el sector de electricidad esta tasa ha estado en torno a un 20% en el periodo de 1 de julio de 2022 a 31 de diciembre de 2024, y en el sector de gas natural, en torno a un 12% en el tramo de 1 de julio de 2022 a 30 de junio de 2023 y, como en electricidad, en un 20% en el periodo de 1 de julio de 2023 a 31 de diciembre de 2024.

Rescisiones anticipadas en 90 días por sector/Periodo	Sector eléctrico	Sector gas natural
De 1 de julio de 2022 a 30 de junio de 2023	18%	12%
De 1 de julio de 2023 a 31 de diciembre de 2024	21%	20%

Estas tasas podrían considerarse razonables, dado que hay consumidores que ejercen el derecho de desistir del contrato firmado en el plazo de catorce días naturales, y otros, por alguna circunstancia, pueden cambiar de compañía por su elección. En este periodo considerado de 90 días, el consumidor ya ha recibido la primera factura y es cuando puede ser consciente de un posible cambio fraudulento, y lo normal es que trate de volver a su comercializadora original, incluso siendo penalizado por la rescisión anticipada del nuevo contrato.

Como se verá más adelante, existen algunos agentes cuyas tasas de rescisiones anticipadas son mucho más elevadas a las medias del sector, lo que podría constituir un indicio de existencia de contrataciones fraudulentas o con engaño.

2. Contratación de los servicios energéticos por parte de los consumidores domésticos

Según se establece en el artículo 44.1.d) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (en adelante, Ley del sector eléctrico) y en el artículo 57 bis apartado h) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (en adelante, Ley del sector de hidrocarburos), se protegerá a los clientes contra los métodos de venta abusivos o equívocos. Este tipo de métodos ocurre cuando no se informa al consumidor de forma clara sobre en nombre de qué compañía se le contacta, induciéndole a pensar que quien llama es su proveedor o distribuidor habitual; o bien cuando se le persuade de que está obligado a realizar un cambio, se le ofrecen supuestos descuentos como compensación por incidencias, o se le insta a realizar gestiones basadas en argumentos falsos o equívocos.

Esto es, si el consumidor no está correctamente informado, tanto de cuál es el motivo de la comunicación telefónica, de la identificación del agente que realiza esa llamada o en nombre de quién se hace y, además, se le insiste con múltiples llamadas y se le apremia con motivos inexistentes (obligación legal del cambio, descuentos a aplicar por causas falsas, posible corte de suministro, etc.) a realizar unas gestiones que terminan en un cambio de compañía, el resultado es que:

- Se quebranta su derecho a elegir comercializador; este derecho está recogido en el artículo 44.1.c) de la Ley del sector eléctrico y en el apartado b) del artículo 57 bis de la Ley del sector de hidrocarburos.
- Si el consumidor conoce el cambio realizado dentro del plazo para ejercer el derecho de desistimiento, puede desistir, pero tiene que realizar unas gestiones que, en ocasiones, no sabe a quién dirigir, si al agente de ventas que contactó con él o a la comercializadora. Si lo hace ante el agente de ventas, además de no tener ningún efecto, se puede ver presionado de nuevo para contratar, siendo amenazado con una penalización económica elevada.
- Si el consumidor conoce el cambio realizado cuando ha concluido el plazo de desistimiento y quiere dar de baja el contrato, se le emite usualmente una penalización, que supone un coste económico importante y puede ser un motivo que coaccione su libertad de elección y, en caso de que opte por contratar con otra comercializadora, tiene que realizar gestiones adicionales que, además, puede conllevar un cambio de las condiciones contractuales que tenía.
- Tras tomar conocimiento de que ha sido engañado para cambiar de compañía, tiene que reclamar ante esta y, en ocasiones, ante las autoridades de consumo, organizaciones de consumidores o ante otros organismos competentes, con el coste de tiempo que le supone.
- Por último, genera desconfianza en el consumidor ante las comunicaciones telefónicas, aunque estas sí que cumplan con los requisitos que marca la normativa.

Además, el consumidor doméstico es más vulnerable a sufrir una práctica comercial engañosa y que le confunda, por ser un colectivo con menos información sobre el mercado y, es por esto, al que se dirigen mayoritariamente estas actuaciones comerciales.

La Ley del sector eléctrico dispone en el artículo 44.1) d) que, las condiciones de los contratos “(...) 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". De forma similar, se dispone en el artículo 57 bis e) de la Ley del sector de hidrocarburos.

En cualquier caso, visto lo anterior, una práctica comercial fraudulenta conlleva que, los derechos de los consumidores resultan infringidos, conforme se recoge de manera expresa en la Ley del sector eléctrico y en la Ley del sector de hidrocarburos.

3. Los motivos que justifican el inicio del procedimiento de decisión jurídicamente vinculante

La comercializadora FACTOR ENERGÍA, S.A. ha registrado durante el periodo de 1 de enero de 2023 a 31 de agosto de 2025, una mayor incidencia de denuncias en la CNMC por las prácticas comerciales engañosas o abusivas, tendentes a conseguir un cambio de comercializador.

En los años 2023, 2024 y hasta el 31 de agosto de 2025 el número de denuncias contra esta empresa ha ido incrementándose. Así, en valor medio alcanza el 18% de las denuncias, pero, además, teniendo en cuenta solo aquellas en las que se manifiesta una práctica comercial engañosa, el 61% de las quejas corresponden a esta compañía.

Denuncias recibidas en la CNMC por cambio de comercializador	2023	2024	Hasta 31/08/2025	Acumulado enero 2023-agosto 2025
Total denuncias	237	238	159	634
Denuncias frente a FACTOR ENERGÍA, S.A.	19	42	51	112
Denuncias frente a otros agentes	218	196	108	522
% denuncias frente a FACTOR ENERGÍA, S.A.	8%	18%	32%	18%

Denuncias recibidas en la CNMC por prácticas comerciales	2023	2024	Hasta 31/08/2025	Acumulado enero 2023-agosto 2025
Total denuncias	35	56	59	150
Denuncias frente a FACTOR ENERGÍA, S.A. por prácticas comerciales	12	37	43	92
% denuncias frente a FACTOR ENERGÍA, S.A.	34%	66%	73%	61%

Así, de las 112 denuncias recibidas en esta Comisión por la actuación de FACTOR ENERGÍA, S.A., 92 estarían motivadas por las prácticas comerciales engañosas, esto es, el 82%.

Por otra parte, FACTOR ENERGÍA, S.A. obtiene unas tasas de rescisiones anticipadas (en el plazo considerado de 90 días) muy superiores a las de los sectores eléctrico y gasista, duplicándolas en todos los casos, lo que podría constituir un indicio de que las contrataciones se han realizado sin transparencia, y esto unido a la elevada incidencia en el número de denuncias en la CNMC, se podría concluir que una parte de las contrataciones de esta empresa podrían ser fraudulentas.

Rescisiones anticipadas en 90 días	Sector eléctrico		Sector gas natural	
	Todo el sector	FACTOR ENERGÍA, S.A.	Todo el sector	FACTOR ENERGÍA, S.A.
De 1 de julio de 2022 a 30 de junio de 2023	18%	41%	12%	38%
De 1 de julio de 2023 a 31 de diciembre de 2024	21%	53%	20%	49%

Aunque hay otros agentes con tasas de rescisiones anticipadas por encima de la media en ambos sectores, en ningún caso coinciden estas tasas elevadas con el gran número de denuncias recibidas en la CNMC por prácticas comerciales engañosas.

4. Ámbito subjetivo de la decisión jurídicamente vinculante

Considerando la información recabada en las actuaciones previas realizadas e indicadas en el anterior punto, esta decisión jurídicamente vinculante se dirige a la empresa FACTOR ENERGÍA, S.A. por las prácticas comerciales a través del canal telefónico, dirigidas a los consumidores para conseguir un cambio de comercializador.

SEGUNDO. - INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Vistos estos antecedentes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y lo establecido en los artículos 25 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de Creación de la Comisión de los Mercados y la Competencia, y a los artículos 18 y 23 i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Directora de Energía procedió el día 17 de noviembre de 2025 a dar inicio al procedimiento para la adopción de una decisión jurídicamente vinculante de la CNMC en relación con las prácticas comerciales abusivas con argumentos engañosos para obtener cambios de comercializador en los sectores de electricidad y gas natural.

Dicho acuerdo de inicio fue puesto a disposición de FACTOR ENERGÍA, S.A. por vía telemática el día 18 de noviembre de 2025.

FACTOR ENERGÍA, S.A. procedió a la lectura de la notificación en la misma fecha 18 de noviembre de 2025.

Ampliación de plazo.

FACTOR ENERGÍA, S.A., solicitó ampliación de plazo mediante escrito de 21 de noviembre de 2025. Dicha ampliación fue concedida mediante escrito de la Directora de Energía de 24 de noviembre de 2025.

TERCERO. - ALEGACIONES AL ACUERDO DE INICIO

FACTOR ENERGÍA, S.A. en fecha 5 de diciembre de 2025 presenta alegaciones al Acuerdo de inicio del procedimiento que se refieren a continuación:

1. En cuanto a los motivos que justifican el inicio por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia del procedimiento de la decisión jurídicamente vinculante.

Volumen de denuncias contra FACTOR ENERGÍA

FACTOR ENERGÍA, S.A. considera que el Acuerdo de inicio del procedimiento indica el incremento del número de denuncias, siendo el 18% el valor medio de las presentadas desde 2023 a 31 de agosto de 2025 y el 61% si se consideran aquellas en las que se manifiesta una práctica comercial engañosa, y se tiene en cuenta el incremento de las denuncias, pero no el crecimiento de la comercializadora en los últimos años y el incremento de su actividad comercial. Además, se comparan dichos números con el resto de comercializadoras sin diferenciar el mercado libre del regulado ni entre los distintos grupos de comercializadoras según la cuota de mercado, como sí se hace en los informes de supervisión de la CNMC.

Por tanto, cree que no es adecuado valorar de forma aislada los datos de número de reclamaciones recibidas sin distinguir entre tipo de comercializadoras, de referencia o de mercado libre, por existir un elevado número de comercializadoras de mercado libre, con distintos volúmenes de energía comercializada, algunas recientes y otras de dilatada trayectoria.

Asimismo, manifiesta que tampoco se ha considerado el canal de contratación empleado en la incidencia en el número de reclamaciones.

FACTOR ENERGÍA, S.A. desarrolla ambos aspectos que entiende que se deben tener en cuenta al valorar el número de reclamaciones:

a) Crecimiento en número de clientes de FACTOR ENERGÍA, S.A.: correlativo aumento en el número de reclamaciones y/o denuncias.

El incremento de reclamaciones presentadas en la CNMC desde 2023 contra la comercializadora deben ponerse en contexto considerando el crecimiento de esta compañía en los últimos años, que ha incrementado sustancialmente el número de clientes.

Por tanto, el incremento de denuncias, según los datos del Acuerdo de inicio del procedimiento, se explica por el aumento experimentado en el volumen de

nuevos clientes obtenidos por FACTOR ENERGÍA, S.A.; **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

FACTOR ENERGÍA, S.A. destaca en los últimos ejercicios por el número de nuevas solicitudes de *switching*, como reflejan los informes de la CNMC, y pone como ejemplo la página 18 del Informe minorista de gas y electricidad 2024 (IS/DE/027/25) que destaca su crecimiento.

Asimismo, hace referencia a los Informes de supervisión de los cambios de comercializador, en concreto el referido al del cuarto trimestre de 2024, publicado el 20 de noviembre de 2025², mostrando la tabla 3B “Evolución de la cuota de mercado libre (por número de puntos de suministro) entre 2021-2024 – Sector Eléctrico (consolidado grupo Repsol)” y la Tabla 9. “Evolución de la cuota de mercado libre (por número de puntos de suministro) entre 2021-2024 – Sector Gasista”.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

Así, para valorar correctamente los datos analizados, esto es, el incremento del número de denuncias debe ponerse en relación con el incremento del volumen de solicitudes de cambios de comercializador solicitado por la comercializadora. Así, expone en una tabla dichas solicitudes en ambos sectores desde el primer trimestre de 2022 hasta el cuarto trimestre de 2024 según los Informes de supervisión de cambio de comercializador emitidos por la CNMC, con referencias IS/DE/014/22, IS/DE/014/23, IS/DE/014/24.

Respecto a los clientes activados, en electricidad y en gas, por el Grupo FACTOR ENERGÍA³, y también según los datos de los informes de la CNMC nombrados, expone en una tabla las activaciones en los años 2022, 2023 y 2024.

Asimismo, señala que en estos informes se menciona expresamente el crecimiento de FACTOR ENERGÍA, S. A. en el segmento doméstico-comercial, tanto en el sector eléctrico como en el de gas.

² El Informe que nombra FACTOR ENERGÍA, S.A. en sus alegaciones es el de referencia IS/DE/014/24.

³ Según los Informes de Supervisión de cambio de comercializador aprobados por la CNMC, el grupo FACTOR engloba a FACTOR ENERGÍA, S.A. y a FACTOR ENERGÍA ESPAÑA, S.A.

Por tanto, es incuestionable el crecimiento experimentado tanto en solicitud de activaciones como en activaciones efectivas y entiende que no se ha significado cualitativamente, y el hecho de que hayan aumentado, de forma correlativa y en proporción, el número de denuncias y reclamaciones carece de la significación cualitativa que se le atribuye en el Acuerdo de inicio del procedimiento.

Por último, FACTOR ENERGÍA, S.A. declara que trabaja intensamente para mejorar la calidad de la venta, especialmente la que procede de canales de contratación externos en modalidad de televenta. **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

b) Relevancia del canal de contratación en el número de denuncias.

FACTOR ENERGÍA, S.A. observa que al considerar en el Acuerdo de inicio del procedimiento las denuncias recibidas por esa comercializadora y las recibidas por otros agentes, no se tiene en cuenta el perfil de la empresa comercializadora, si es de referencia o en mercado libre, ni el tipo de canal de venta utilizado para comparar aquellas que tengan parámetros o circunstancias similares.

Asegura que como consta informado por la CNMC en el procedimiento de supervisión, FACTOR ENERGÍA, S.A. emplea en una gran proporción el canal telefónico como medio de contratación, y en mucha mayor proporción que otras comercializadoras, por lo que hacer la comparación en volumen no sería adecuado.

FACTOR ENERGÍA, S.A. compara la estructura de que dispone con la de las empresas energéticas dominantes, verticalmente integradas, que disponen de una red de oficinas comerciales y puntos de servicio que les permite mayor porcentaje de venta presencial.

Otro aspecto que considera reseñable es que la venta telefónica tiene un alto componente de venta por impulso, lo que redundará en posteriores desistimientos; en el canal telefónico, el derecho de desistimiento cobra mayor sentido porque el cliente puede arrepentirse y desistir sin motivar su decisión.

Además, el hecho de emplear canales de venta externos en el canal telefónico influye en el número de reclamaciones relacionadas con la actuación comercial

de algunos teleoperadores, a pesar de los esfuerzos y medidas adoptadas para controlar y supervisar la actividad de las fuerzas de ventas.

Afirma FACTOR ENERGÍA, S.A. que esto se ha puesto de manifiesto en el *“Informe de Supervisión de las fuerzas de ventas de las comercializadoras de electricidad y gas”*, (Expediente IS/DE/034/24), en el que, tras requerir a diez comercializadoras de electricidad y gas, incluida FACTOR ENERGÍA, S.A., se concluía que:

- Disponen en su mayoría de contratos de agencia con sus proveedores e imponen cláusulas contra la venta abusiva y fraudulenta, la obligación de identificación ante el potencial cliente, requisitos de legalidad en las bases de datos utilizadas, formación de los agentes y contar con procedimientos de calidad.
- Exigen a las fuerzas de ventas la documentación acreditativa del consentimiento del consumidor mediante la firma del contrato.
- Realizan un control de calidad de la contratación antes de la activación del suministro a través de diferentes acciones.

A pesar de lo anterior y de que parece que las diez comercializadoras encuestadas tienen controles para evitar actuaciones irregulares en la actividad comercial, estas siguen produciéndose y, por esto, se proponían una serie de medidas y/o cambios normativos, algunos de ellos en trámite de iniciativa legislativa.

FACTOR ENERGÍA, S.A. alega que en el Acuerdo de inicio del procedimiento no se ha tenido en cuenta la relación del volumen de reclamaciones que recibe una empresa con la proporción del volumen de contactos comerciales que genera en un mismo periodo según su actividad comercial, y en lo que influye enormemente la modalidad del canal utilizado.

FACTOR ENERGÍA, S.A. pone como ejemplo dos comercializadoras que han tenido recientemente un crecimiento notable y que no usan de forma tan preeminente el canal telefónico.

Tasa de resolución anticipada de los clientes que han contratado con FACTOR ENERGÍA, S.A.

En cuanto a que en el Acuerdo de inicio del procedimiento se señala que FACTOR ENERGÍA, S.A. presenta una tasa de rescisiones anticipadas muy superiores a las de los sectores eléctrico y gasista, advierte que la comparación que se realiza puede no ser homogénea, porque, aunque se considera un plazo de 90 días, el porcentaje que consta parece coincidir con el anual que se plasma en el correspondiente informe de supervisión, esto es, considerando un periodo de un año.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

Asimismo, FACTOR ENERGÍA, S.A. manifiesta que no es la única comercializadora que tiene una elevada tasa de resolución anticipadas, alguna de esas otras empresas con tasas altas tiene relevancia en el sector.

En el Acuerdo de inicio del procedimiento, al hacer la comparación de la tasa de rescisiones anticipadas de FACTOR ENERGÍA, S.A. con la media de todo el sector, la comercializadora considera que:

- Al incluir la media de todo el sector, no se diferencia de nuevo entre comercializadoras de referencia y de mercado libre, introduciendo un notable sesgo.
- Se comparan tasas de resoluciones anticipadas y se extrapola que un porcentaje elevado constituye un indicio de deficiencias de calidad de la venta, asociándolo a una mala praxis comercial y/o fraude, lo que no se comparte.

[INICIO CONFIDENCIAL] FIN CONFIDENCIAL]

FACTOR ENERGÍA, S.A. ha analizado el momento de la vigencia del contrato, de duración de un año, en el que se produce en mayor porcentaje la rescisión anticipada, considerando la temporalidad de las bajas por cambio de comercializador comunicadas por la empresa distribuidora y al margen de los desistimientos. **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

2. En cuanto al objeto del procedimiento: medidas que se apuntan.

FACTOR ENERGÍA, S.A. manifiesta en primer lugar que está conforme con implementar medidas tendentes a garantizar una buena praxis comercial en la

comercialización del suministro de electricidad y gas natural, porque tiene el propósito de velar por la protección al consumidor.

Asimismo, informa de que ha adoptado medidas recientes para reducir los supuestos de mala praxis y fraude en la contratación, al fin de asegurar el efectivo consentimiento del consumidor al cambio de compañía, así como, facilitar y agilizar los procesos de desistimiento.

En cuanto a que se adopte una decisión jurídicamente vinculante que obliga a la comercializadora a adoptar una serie de medidas solicita que se tenga en cuenta que:

- Las medidas sean razonables y proporcionadas al fin perseguido teniendo en cuenta los legítimos intereses de la compañía de ejercer su actividad en libre competencia, así como que no sean excesivamente gravosas de implementar o de difícil o imposible cumplimiento o cuyo cumplimiento sea imposible o gravoso de recabar.
- Se tenga en cuenta que FACTOR ENERGÍA, S.A. actúa en el libre mercado y que ocupa alrededor de un 1% del sector, y debe mantener su capacidad para competir en el libre mercado para ganar cuota de mercado.
- Las medidas no pueden resultar excesivas en términos de competencia o que sitúen a la comercializadora en situación de desigualdad o debilidad comercial respecto a las demás del sector en mercado libre porque se estaría limitando su derecho a competir.
- Entiende que no cabría imponer medidas adicionales o más gravosas que las que previene la normativa vigente, concretamente en el caso del consentimiento para realizar llamadas con finalidad comercial.

Decisiones jurídicamente vinculantes y resoluciones.

FACTOR ENERGÍA, S.A. realiza una enumeración de la siguiente normativa:

- El concepto de decisiones jurídicamente vinculantes de la Ley 3/2013, de 4 de junio, y del Estatuto Orgánico de la CNMC en los sectores de electricidad y gas natural, es la traslación de la previsión que se recogió en el artículo 34.4.a) de la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, y en el artículo 41.4.a) de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado

interior del gas natural, que se referían a las competencias mínimas de las autoridades reguladoras a las de “*promulgar decisiones vinculantes para las empresas eléctricas*” y “*promulgar decisiones vinculantes para las empresas de gas natural*”. Por tanto, las Directivas pretendían asegurar a los reguladores la facultad de dictar resoluciones con eficacia jurídica externa, sin prejuzgar la denominación que se le atribuyera en el derecho interno de cada Estado miembro.

- Todo lleva a pensar que las decisiones jurídicamente vinculantes, son lo que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas denomina “*resoluciones*”, entendiendo por tales aquellos actos administrativos con eficacia jurídica que puedan dictarse como terminación de un procedimiento y en el marco del ejercicio de las competencias que hayan sido legalmente atribuidas al organismo.
- Esto último se corroboraría con los artículos 43.6⁴, 64.8 y 65.4⁵ de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y los artículos 109.1.g) y 110.d) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, lo que a juicio de FACTOR ENERGÍA, S.A. evidencia que los términos “*resoluciones*” y “*decisiones*” son intercambiables y con idéntico significado.
- Hay escasos pronunciamientos judiciales adoptados en relación con actos que la CNMC ha intitulado como decisiones jurídicamente vinculantes, y nombra la sentencia de la Audiencia Nacional 354/2016, de 21 de julio⁶.
- Según el punto anterior, la CNMC puede dictar resoluciones o decisiones jurídicamente vinculantes con eficacia limitada a sus destinatarios, al ser

⁴ Permite a la CNMC adoptar resoluciones jurídicamente vinculantes para velar por el cumplimiento de las medidas de protección a los consumidores.

⁵ Los dos artículos tipifican como infracción muy grave o grave el incumplimiento de “*resoluciones jurídicamente vinculantes o de requerimientos impartidos por la Administración competente, incluida la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*”, como también lo establecen los artículos de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

⁶ “*La resolución impugnada se dicta al amparo en la Ley 3/2013 y en el RD 657/2013, de 30 de agosto de 2013, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, cuyo artículo 23. i) atribuye a la Dirección de Energía la competencia para “incoar y tramitar los procedimientos para la adopción de decisiones jurídicamente vinculantes para las empresas eléctricas y de natural y elevar al Consejo la propuesta para su aprobación”, y el artículo .8.2 k) al Consejo la atribución de ‘Adoptar, respecto a los sectores de electricidad y natural, decisiones jurídicamente vinculantes en las materias de su competencia’.*”

propio de todo acto administrativo, y siempre que lo haga en el ámbito de sus competencias y previa sustanciación del procedimiento a tal fin⁷.

- Las decisiones jurídicamente vinculantes deben limitar su contenido a la estricta aplicación de las disposiciones normativas en vigor, so pena de incurrir en anulabilidad (ex artículo 48.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). Especialmente si pueden afectar, como es el caso, a uno de los aspectos esenciales de la libertad de empresa (libertad de contratación y actividad publicitaria), como ha reiterado la doctrina jurisprudencial, como la sentencia de la Sala Tercera – Sección 3ª – del Tribunal Supremos 527/2024, de 2 de abril, que cita la sentencia de la Sala Primera 860/2009, de 15 de enero, amparada por la reserva de ley del artículo 53.1 de la Constitución Española.
- La sujeción de las decisiones jurídicamente vinculantes a las disposiciones normativas prevalentes, con exclusión de toda imposición de nuevas obligaciones exorbitantes que las excedan, resulta también del artículo 43.6⁸ de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que señala que la CNMC ha de velar por la eficacia de las medidas existentes, pero no la adopción ex novo de nuevas medidas más gravosas, al carecer de competencia normativa y no tener las decisiones jurídicamente vinculantes naturaleza reglamentaria.

Consentimiento del consumidor a recibir llamadas comerciales

En cuanto a la regulación de las llamadas con finalidad comercial FACTOR ENERGÍA, S.A. hace constar que ha habido varios cambios normativos en los últimos tiempos y es objeto de iniciativas legislativas, así:

- El artículo 66.1.b) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones estableció el 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*

⁷ La sentencia afirma, en este sentido, que *“estas Decisiones son, pues, jurídicamente obligatorias o vinculantes sólo para aquellos sujetos a los que se dirigen, y deben estar adoptadas en el ámbito de las competencias que tiene atribuida la autoridad reguladora, en este caso, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia”*.

⁸ *“La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia supervisará la efectividad y la aplicación de las medidas de protección a los consumidores y podrá dictar resoluciones jurídicamente vinculantes tendentes al cumplimiento de las mismas”*.

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”. Esta disposición entró en vigor el 29 de junio de 2023.

Asimismo, la Circular 1/2023, de 26 de junio, sobre la aplicación de dicho artículo, emitida por la Agencia Española de Protección de Datos y publicada en el Boletín Oficial del Estado el 28 de junio de 2023.

- La Orden TDF/149/2025 por la que se establecen medidas para combatir las estafas de suplantación de identidad a través de llamadas telefónicas y mensajes de texto fraudulentos y para garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales no solicitadas, tiene incidencia en las llamadas comerciales.
- En la fecha de las alegaciones se está tramitando el Proyecto de ley por el que se regulan los servicios de atención a la clientela y que regula algunos aspectos relativos a las llamadas comerciales.

FACTOR ENERGÍA, S.A. estima excesivo y contraproducente por razón de su impacto en la libre competencia, y contrario al principio de legalidad y al estricto carácter de resolución administrativa de las decisiones jurídicamente vinculantes, que pueda exigirse a la comercializadora el cumplimiento de medidas más gravosas en relación con el consentimiento de los usuarios a recibir llamadas con finalidad comercial, más allá de las exigencias de la normativa actual. Y esto lo considera así, en cuanto a que no ha sido sancionada por realizar llamadas comerciales sin consentimiento y porque estas medidas restringirían la libre competencia, y dificultaría su acción comercial al requerir pruebas y cautelas mayores a las que se exigen ahora para acreditar el cumplimiento de la normativa y/o la diligencia de las empresas.

El actual marco normativo de protección de datos y la legislación mencionada junto con la jurisprudencia, establecen con rotundidad las obligaciones por parte de los responsables y encargados del tratamiento de datos.

Apunta FACTOR ENERGÍA, S.A. que, como recoge la CNMC, los grandes grupos energéticos dominantes, que tienen comercializadora en mercado regulado y en mercado libre (además de empresa distribuidora) tienen elevados números de traspasos entre empresas del grupo, y a este traspaso entre comercializadora regulada y de mercado libre se le califica como “*fideliación*” en los informes de supervisión, que no sería el más adecuado por tratarse de

empresas distintas, esto es, no es el resultado de una acción para fidelizar a un cliente sino para trasladarles una oferta de la comercializadora de mercado libre. En este sentido, hace referencia a las páginas 6 y 7 del último informe de supervisión publicado el pasado 25 de noviembre, referido al cuarto trimestre de 2024, año 2024 y avance 2025, de referencia IS/DE/014/24, de las que adjunta recorte, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

En cuanto a lo señalado en el último párrafo anterior, FACTOR ENERGÍA, S.A. traslada el párrafo tercero del artículo 3 de la Circular 1/2023 de la Agencia Española de Protección de datos⁹.

Grabación íntegra de todas las llamadas comerciales recibidas por el consumidor.

FACTOR ENERGÍA, S.A. estima en cuanto a “*valorar la exigibilidad de la grabación íntegra de todas las llamadas comerciales recibidas por el consumidor*” que carece de expreso asiento legal y solo tendría sentido, so pena de distorsionar gravemente la competencia, si se exige a todos los comercializadores.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

Cree la comercializadora que sería prudente esperar a la aprobación del proyecto de Real Decreto de suministro y contratación en materia de energía eléctrica, que preveía en el artículo 13.z) esta cuestión a resultas de una propuesta de la propia CNMC, limitando cualquier medida que pueda imponerse a los que resulte del texto final una vez esté en vigor.

Preguntar al consumidor sobre el canal a través del cual otorgó el consentimiento a recibir llamadas comerciales.

⁹ “La AEPD presumirá, salvo prueba en contrario, que el tratamiento es lícito cuando exista una relación contractual previa, siempre que el responsable hubiera obtenido de forma lícita los datos de contacto del destinatario y los empleara para comunicaciones comerciales referentes a productos o servicios de su propia empresa que sean similares a los que inicialmente fueron objeto de contratación con el cliente. Esta presunción no ampara la comunicación de los datos personales a otras entidades pertenecientes al mismo grupo empresarial con fines de comunicación comercial, siendo necesario el consentimiento específico previo del usuario.”

Considera más gravoso y de imposible cumplimiento, con el argumento de robustecer el proceso, exigir que en la llamada grabada se le haga manifestar o confirmar al consumidor sobre el canal a través del cual otorgó el consentimiento.

FACTOR ENERGÍA, S.A. considera que muy probablemente el consumidor no recuerde el canal concreto mediante el que otorgó el consentimiento, pero esto no invalida dicho consentimiento prestado ni impide que el mismo se prestara de forma consciente o suficientemente válida. Además de que el cliente puede ejercer sus derechos en materia de protección de datos en la misma llamada solicitando que no le llamen más.

Que el consumidor disponga con antelación de toda la información precontractual relevante.

FACTOR ENERGÍA, S.A. está plenamente conforme con que un potencial cliente deba disponer de la información precontractual necesaria veraz y con carácter previo a prestar el consentimiento a la contratación y al cambio de compañía.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

Asimismo, esta medida que iría encaminada a permitir una valoración reflexiva por parte del consumidor, FACTOR ENERGÍA, S.A. considera que teniendo en cuenta el componente de venta por impulso del canal telefónico, existen otras garantías normativas que permiten suficientemente que el consumidor pueda mitigar o corregir esa urgencia, esto es: tras la llamada comercial se debe confirmar la contratación por medios electrónicos y esto no se tiene que hacer durante la llamada de contratación sino con posterioridad (artículos 97 y 98 del 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) y el ejercicio del derecho de desistimiento en el plazo de 14 días a contar desde la contratación.

Por último, en cuanto a este apartado, FACTOR ENERGÍA, S.A. aceptaría que se les exigiera prueba de que la conformidad no se produce en la propia llamada de contratación sino con posterioridad.

Preguntar al consumidor si ha realizado el contrato libremente en la llamada de bienvenida o verificación.

FACTOR ENERGÍA, S.A. valora como razonable, en línea con lo apuntado en el Acuerdo de inicio del procedimiento, la exigencia de que en las llamadas de bienvenida o verificación se pregunte explícitamente al consumidor si ha realizado el contrato libremente y conociendo que supone un cambio de comercializador.

Supervisión proactiva de las fuerzas de ventas.

FACTOR ENERGÍA, S.A. estima razonable y proporcionada alguna medida para asegurar la supervisión proactiva de las fuerzas de ventas, con la salvedad de preservar la confidencialidad del contenido concreto de los canales de venta vigentes al tratarse de información confidencial sensible de alto valor para la compañía.

CUARTO. - TRAMITE DE AUDIENCIA.

Con fecha 23 de diciembre de 2025 la Directora de Energía confirió a la interesada trámite de audiencia, remitiéndole el *“Informe preliminar sobre la adopción de una decisión jurídicamente vinculante de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en relación con las prácticas comerciales abusivas con argumentos engañosos para obtener cambios de comercializador en los sectores de electricidad y gas natural”*, en el que se proponía resolución de la decisión jurídica vinculante. En la misma notificación se puso de manifiesto el procedimiento a fin de que la interesada pudiera efectuar alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes en el plazo de diez días hábiles.

En el informe se proponen una serie de medidas para reducir la incidencia de las prácticas comerciales irregulares dirigidas a los consumidores a través del canal telefónico, así como medidas adicionales para realizar una supervisión diligente de la calidad de la actividad comercial y de la contratación a través de las fuerzas o agentes comerciales mediante el canal telefónico, al objeto de detectar deficiencias y tomar medidas sobre actuaciones irregulares con prontitud.

Se propone, asimismo, conceder a la interesada un plazo de un mes para su cumplimiento.

FACTOR ENERGÍA, S.A. recibe la notificación del trámite de audiencia el 31 de diciembre de 2025, y en la misma fecha solicita ampliación de plazo, que fue concedida por escrito de la Directora de Energía fechado el 13 de enero de 2026.

QUINTO. - ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA INTERESADA EN EL TRÁMITE DE AUDIENCIA.

Con fecha 23 de enero de 2026 tiene entrada en la CNMC escrito de alegaciones de FACTOR ENERGÍA, S.A. al *“Informe preliminar sobre la adopción de una decisión jurídicamente vinculante de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en relación con las prácticas comerciales abusivas con argumentos engañosos para obtener cambios de comercializador en los sectores de electricidad y gas natural”* (en adelante, informe preliminar) sobre la adopción de una decisión jurídicamente vinculante, que aquí se resume en lo que no reitera lo que la comercializadora expuso con anterioridad en su respuesta al Acuerdo de inicio del procedimiento:

FACTOR ENERGÍA, S.A. realiza una alegación única en relación con las medidas concretas que se proponen en las conclusiones del informe preliminar en la que a modo de introducción solicita que se acuerde la terminación del presente procedimiento sin adoptar una decisión jurídicamente vinculante por considerar que no es necesaria. Esta consideración la sustenta en la información de que dispone de la pendiente aprobación del proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento general de suministro y contratación por el que se establecen las condiciones para la comercialización, la agregación y la protección del consumidor de energía eléctrica, y que se está tramitando con carácter de urgencia por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante, proyecto de Real Decreto).

Añade que el proyecto de Real Decreto establece nuevas obligaciones a las comercializadoras de energía eléctrica, entre ellas, la prohibición de efectuar llamadas a las personas físicas salvo petición expresa del cliente y la obligación de grabar íntegramente la llamada¹⁰, y nuevos requisitos y soportes

¹⁰ Artículo 13.26: “Cuando el consumidor sea persona física, el comercializador, o cualquier otra sociedad en su nombre, no podrá realizar publicidad ni prácticas de contratación no solicitadas por el usuario por vía telefónica, salvo que exista una petición expresa, inequívoca e informada y para una finalidad específica por parte del consumidor o la llamada sea originada por su propia iniciativa, sin perjuicio del interés legítimo según establece 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. En todo caso, 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.”

documentales en los consentimientos de las contrataciones de las personas físicas¹¹.

Por tanto, la introducción de prohibiciones y nuevos requisitos en las contrataciones reducirá, con toda probabilidad, el uso del canal telefónico por la dificultad de operar a través de él y, en consecuencia, no sería necesario la adopción de la decisión jurídicamente vinculante.

En cuanto a las medidas concretas que se proponen en el informe preliminar, FACTOR ENERGÍA, S.A., subsidiariamente a su petición de terminación del procedimiento, alega los siguientes:

1. En relación con el plazo de cumplimiento de las medidas.

FACTOR ENERGÍA, S.A. sostiene que el plazo de un mes para cumplir con las medidas, como se propone en el informe preliminar, es insuficiente porque la comercializadora debería disponer del tiempo suficiente para implementar las nuevas medidas y los procesos, internamente y en los canales de venta, así como adoptar los desarrollos necesarios para su cumplimiento, por lo que solicita que se otorgue un plazo de, al menos, seis meses.

Asimismo, señala que respecto de ciertas medidas no puede requerirse el cumplimiento antes de que se exija tal medida contemplada en el próximo Reglamento de suministro y contratación de energía eléctrica, por si en este se establece un periodo transitorio o de adaptación a las comercializadoras¹².

2. En relación con el contenido de las medidas que se apuntan.

Medidas para reducir la incidencia de las prácticas comerciales irregulares dirigidas a los consumidores a través del canal telefónico

En relación con la llamada comercial, FACTOR ENERGÍA, S.A. señala que el ámbito de aplicación debería limitarse a los agentes o fuerzas de ventas externas

¹¹ Artículo 13.35: “en los casos de contratos celebrados a distancia y contratos celebrados fuera del establecimiento mercantil, la verificación telefónica realizada por un tercero independiente ajeno a la actividad del canal que ha realizado la venta, donde se confirme el consentimiento de la contratación por parte del consumidor”

¹² FACTOR ENERGÍA, S.A. quiere hacer constar que por este motivo habla de exigibilidad y no de entrada en vigor, por si se establece un periodo transitorio o de adaptación a las comercializadoras.

al grupo FACTOR ENERGÍA (que no considera red externa) que actúan en la captación de clientes a través del canal telefónico, excluyéndose las empresas pertenecientes al grupo empresarial, por tratarse de contrataciones realizadas por personal propio que no han dado lugar a las denuncias o reclamaciones que motivan el presente procedimiento.

En cuanto a la acreditación de que el consumidor ha aceptado recibir llamadas comerciales, la medida que se proponía en el informe preliminar era:

Acreditación de que el consumidor ha aceptado recibir llamadas comerciales: FACTOR ENERGÍA, S.A. deberá exigir a sus agentes o fuerzas de ventas que actúen captando clientes en el canal telefónico que disponen del consentimiento del consumidor para recibir llamadas comerciales con indicación de la fecha y hora en que se dio el consentimiento, y siempre con carácter previo a la llamada comercial.

FACTOR ENERGÍA, S.A. considera que la acreditación debe exigirse a través de los medios de prueba o evidencia aceptados en derecho y, por tanto, no incluyendo la obligación de que en todos los casos se acredite con indicación de la fecha y hora en que se dio el consentimiento.

La comercializadora entiende justificada la medida porque se desprende del conjunto de normas del marco jurídico vigente, pero considera que la acreditación no debería restringir las distintas formas de evidencia admisibles en derecho (por ejemplo, contratos de compra o cesión de *leads*¹³), así como los muestreos del consentimiento.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

Esta empresa agente de FACTOR ENERGÍA, S.A. debe desarrollar su actividad con arreglo a las instrucciones recibidas del empresario (en cuanto a la calidad de la venta y la prestación del consentimiento), sin que afecten a su independencia; todo ello conforme a la regulación aplicable y a las resoluciones de la CNMC.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

¹³ La mención a los *leads* es referida a los casos en los que las empresas agente han adquirido bases de datos con consentimientos a terceras empresas proveedoras.

Además, la Agencia Española de Protección de Datos obliga a la empresa final a demostrar diligencia proactiva y a realizar actuaciones para comprobar que la empresa agente dispone del consentimiento del destinatario de la llamada.

Por último, recuerda que las decisiones jurídicamente vinculantes deben circunscribirse a requerir el cumplimiento de la normativa vigente, no a introducir obligaciones de carácter normativo.

Respecto a la medida que se proponía en el informe preliminar de incluir al final de la llamada comercial grabada la pregunta sobre cómo dio el consumidor la autorización para recibir esa llamada, FACTOR ENERGÍA, S.A. solicita que no se incluya esta medida porque dado que se exige la acreditación del consentimiento otorgado por el usuario a recibir llamadas con finalidad comercial, considera excesivo, innecesario e ineficaz esta medida. Además, es probable que el consumidor no recuerde cómo dio el consentimiento, y supone realizar en la llamada más preguntas de las necesarias, aumentando el tiempo empleado con la consiguiente molestia al usuario. Añadido a esto, la comercializadora cree que, al responder, el consumidor puede dar información privada.

En relación con el procedimiento de contratación y de obtención del consentimiento del consumidor, FACTOR ENERGÍA, S.A. no advierte objeciones en cuanto a la viabilidad de ejecución a los puntos de las dos primeras medidas, esto es:

Separar temporalmente el envío de la información precontractual al consumidor de la contratación: para ello se enviará la información precontractual mediante un mensaje SMS o medio similar, siempre después de la llamada de contratación, y tras ese primer mensaje SMS o medio similar, en un momento posterior se remitirá mensaje SMS o medio similar para hacer efectiva la contratación.

La información precontractual anterior deberá ir precedida de un documento resumen con los principales efectos de una posible contratación y de algunos de los derechos que asisten al consumidor, esto es, derecho a elegir libremente comercializador, el derecho a ejercer el desistimiento del contrato y los canales para su ejercicio efectivo.

No obstante, entiende que la exigencia de remitir al consumidor un documento resumen como información precontractual es una obligación que no está especificada en la normativa vigente, pero sí en el artículo 28.5 del Proyecto de Real Decreto ya mencionado, por lo que debería exigirse solo con la entrada en vigor del Reglamento. Del mismo modo, con la exigencia de la grabación íntegra de la llamada, que se incluye en el artículo 13.26.

En cuanto a las exigencias en las llamadas de bienvenida o verificación tras la contratación y que se proponían de esta forma en el informe preliminar:

La llamada de bienvenida o verificación realizada por FACTOR ENERGÍA, S.A. tras la contratación, debe de ser grabada, y el agente comercial deberá informar expresamente al consumidor de forma inteligible, al menos, de lo siguiente: “Como consumidor tiene derecho a elegir libremente su empresa comercializadora. ¿Confirma que desea que sea FACTOR ENERGÍA, S.A. quien le suministre?”

“¿Es consciente de que esta contratación supone un cambio de comercializador?”

“Para cualquier consulta, puede dirigirse al teléfono de atención al cliente de FACTOR ENERGÍA, S.A.: ofreciendo el teléfono gratuito de atención al cliente de que disponga.”

FACTOR ENERGÍA, S.A. solicita que, en caso de exigirse en todas las contrataciones realizadas a través del canal telefónico por fuerzas de venta externas, se aclare que se pueda encomendar su realización a la empresa agente o a una empresa prestadora de servicios (del grupo FACTOR ENERGÍA u otras), respetando así el derecho de libertad de empresa. Asimismo, solicita que la falta de respuesta o de contacto con el consumidor no determine la validez de la contratación ya que supondría una nueva validación del consentimiento ya prestado. Como alternativa, la comercializadora propone que se pueda enviar una comunicación informativa al consumidor en la que se le informe de nuevo del derecho de desistimiento.

Sin embargo, de las preguntas a realizar en la llamada de bienvenida o verificación, FACTOR ENERGÍA, S.A. entiende que no tienen sentido las dos primeras puesto que ambas deberían incluirse en la llamada de contratación que debe constar grabada, al ser las que constituyen el eje principal del consentimiento a la contratación y al cambio de comercializador. Acerca de la

tercera pregunta, señala que sí pudiera incluirse en cualquiera de las llamadas o interlocuciones realizadas por el canal de ventas.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

Asegura que no puede exigirse más obligaciones que las ya previstas en la normativa vigente en materia de contratación a distancia en el 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, sin perjuicio de la normativa autonómica.

Medidas para realizar una supervisión diligente de la calidad de la actividad comercial y de la contratación a través de las fuerzas o agentes comerciales mediante el canal telefónico, al objeto de detectar deficiencias y tomar medidas sobre actuaciones irregulares con prontitud

En cuanto al establecimiento y seguimiento de parámetros, fijando umbrales críticos, la medida propuesta en el informe preliminar era la siguiente:

Refuerzo del control de los agentes comerciales y fuerzas de ventas que emiten llamadas comerciales en nombre de FACTOR ENERGÍA, S.A. a través del seguimiento en el tiempo de los siguientes parámetros y fijación de umbrales críticos para tomar medidas correctivas:

- *% Activaciones de los cambios de comercializador respecto al número de contrataciones remitidas por la fuerza de ventas, con indicación del umbral establecido para la adopción de medidas.*
- *% Rescisiones anticipadas en el periodo de 90 días desde la activación de la contratación respecto a activaciones de los cambios de comercializador, con indicación del umbral establecido para la adopción de medidas.*
- *% Reclamaciones recibidas por prácticas comerciales, contratación y cambio de comercializador, respecto a activaciones de cambios de comercializador, con indicación del umbral establecido para la adopción de medidas. Se deberá distinguir entre reclamaciones recibidas a través de organismos públicos y asociaciones de consumidores de las remitidas por el consumidor.*

- *% Desistimientos respecto a activaciones de cambios de comercializador, con indicación del umbral establecido para la adopción de medidas.*

Los umbrales críticos establecidos por FACTOR ENERGÍA, S.A. deberán ser debidamente motivados y justificados.

FACTOR ENERGÍA, S.A. solicita que no se incluya el apartado referido al porcentaje de desistimientos porque el consumidor tiene derecho a desistir de la contratación sin indicar la causa; y sería distinto a si presentara una reclamación, que ya está contemplado en otro apartado.

En el mismo sentido, insta a que se omita la obligación de distinguir entre reclamaciones recibidas a través de organismos públicos y asociaciones de consumidores de las remitidas por el consumidor, al considerar que no sirve para diferenciar los casos en que el consumidor se dirige a un organismo público para que vea atendida su reclamación tras la denegación previa de su petición a la empresa, ya que cada vez es más habitual que se dirijan a aquellos sin esperar a recibir respuesta o sin haber reclamado ante la comercializadora.

FACTOR ENERGÍA, S.A. también insta a que no se incluya el parámetro relativo al % de rescisiones anticipadas en el periodo de 90 días desde la activación de la contratación respecto a las activaciones de los cambios de comercializador y que, si se incluye, se contemplen solo las rescisiones anticipadas entre el día 15 y 90 posterior a la activación del cambio de compañía.

En este sentido, reiteran lo alegado al Acuerdo de inicio del procedimiento y la respuesta de la CNMC en el informe preliminar, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

En relación con la remisión a la CNMC de un informe trimestral de seguimiento de los indicadores, se proponía la siguiente medida en el informe preliminar:

Remisión a la CNMC de un informe trimestral (por trimestres naturales y antes de que finalice el mes siguiente de un trimestre), en el que se detallen los parámetros que se enumeran a continuación, así como las medidas adoptadas en caso de superación de los umbrales críticos, en relación con el control que ejerce FACTOR ENERGÍA, S.A. sobre sus agentes comerciales y fuerzas de ventas a través del canal telefónico. El informe deberá presentarse de forma que permita el seguimiento de la evolución temporal de los indicadores, abarcando

al menos su comparación con los trimestres anteriores. El informe incluirá, para cada fuerza de ventas:

- *Identificación de la fuerza de ventas, indicando la fecha de inicio, y en su caso, de finalización del contrato que le une a la comercializadora. En el primer informe deberá figurar la información sobre las medidas correctivas que, en su caso, se hayan tomado contra ella en los anteriores seis meses, con indicación de la fecha y el motivo.*
- *Número de activaciones de cambio de comercializador, rescisiones anticipadas en el periodo de 90 días, reclamaciones y desistimientos de los CUPS correspondientes a la fuerza de ventas, al final del trimestre en curso, y del trimestre anterior.*
- *% Activaciones de los cambios de comercializador respecto al número de contrataciones remitidas por la fuerza de ventas, comparando el resultado obtenido respecto al umbral establecido para la adopción de medidas.*
- *% Rescisiones anticipadas en el periodo de 90 días desde la activación de la contratación respecto a activaciones de los cambios de comercializador, comparando el resultado obtenido respecto al umbral establecido para la adopción de medidas.*
- *% Reclamaciones recibidas por prácticas comerciales, contratación y cambio de comercializador, respecto a activaciones de los cambios de comercializador, comparando el resultado obtenido respecto al umbral establecido para la adopción de medidas. Se deberá distinguir entre reclamaciones recibidas a través de organismos públicos y asociaciones de consumidores de las remitidas por el consumidor.*
- *% Desistimientos respecto a activaciones de los cambios de comercializador, comparando el resultado obtenido respecto al umbral establecido para la adopción de medidas.*
- *Detalle de las medidas tomadas en el periodo en caso de superación de los umbrales críticos.*
- *Información sobre si la fuerza de ventas ha sido suspendida o desvinculada durante el periodo como consecuencia de incidencias en las prácticas comerciales, contratación y cambio de comercializador.*
- *Otra información que FACTOR ENERGÍA, S.A. considere relevante.*

La comercializadora solicita que la periodicidad establecida sea semestral (cada seis meses) porque, aunque comparte el objetivo de la Comisión de reforzar la supervisión diligente de la calidad de la actividad comercial y de la contratación

a través del canal telefónico, la exigencia del informe trimestral, atendiendo al alcance, complejidad y nivel de detalle de la información, supone una carga organizativa y de recursos intensa, difícilmente compatible con la estructura y sistemas de que dispone actualmente. Es por esto por lo que la periodicidad semestral permitiría alcanzar del mismo modo los objetivos perseguidos, sin menoscabo de la efectividad de la medida. Añade que todo ello sería conforme a los principios de proporcionalidad y eficiencia en la imposición de cargas administrativas.

Por otra parte, FACTOR ENERGÍA, S.A. considera prioritario, dado su grado de criticidad, no incluir la identificación de las fuerzas de ventas en el informe trimestral a remitir y solicita que no se incluya esta información o que, subsidiariamente, se permita enviar datos anonimizados, permitiendo la identificación numérica o codificada sin incluir la denominación social ni el NIF, y esto es porque:

- La identificación de la red comercial de una comercializadora energética es un dato sensible y de enorme valor comercial, además de protegido por el secreto empresarial, por lo que entiende que solicitar la identificación no estaría amparado ni justificado.
- Al ser crucial para la continuidad de su negocio, no se debería incluir la identificación individual de las empresas agentes o intermediarios con los que en cada momento mantenga una relación contractual porque podría ocasionar un perjuicio significativo e irreversible a la compañía, al facilitarse acceso a información clave sobre su modelo de negocio y política comercial.
- La información solicitada estima que está amparada por la normativa sobre protección del secreto profesional en cuanto a la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secreto Profesionales; así como la actuación administrativa se debe ajustar a los principios de necesidad y proporcionalidad que dispone el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por último, considera que dicha información no es necesaria para alcanzar los objetivos perseguidos que se pueden obtener con el resto de las medidas sin necesidad de revelar la identidad concreta de los agentes que integran su red comercial en cada momento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

FUNDAMENTOS JURÍDICO PROCEDIMENTALES

PRIMERO. - COMPETENCIA DE RESOLUCIÓN DEL PRESENTE PROCEDIMIENTO.

Corresponde a la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la adopción de la decisión jurídicamente vinculante, de conformidad con lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013 y el artículo 14 de su Estatuto Orgánico.

SEGUNDO. - FUNDAMENTO Y OBJETO DEL PROCEDIMIENTO

De conformidad con lo previsto en el apartado sexto de la disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, declarada expresamente en vigor por disposición derogatoria b) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Comisión puede adoptar las medidas para la consecución de ciertos objetivos, entre ellos, (letra a) *“promover el funcionamiento competitivo del sector energético para garantizar la efectiva disponibilidad y prestación de unos servicios competitivos y de calidad, en lo que se refiere al suministro de la electricidad y de los hidrocarburos (...), en beneficio del conjunto del mercado y de los consumidores y usuarios”*, y (letra h) *“contribuir a garantizar un alto nivel de servicio, la protección de los consumidores de energía, especialmente los clientes vulnerables, y la compatibilidad de los procesos de intercambio de datos necesarios para que los clientes cambien de suministrador”*. Estos objetivos están plenamente integrados en los artículos 2.2 y 5, así como apartados 3, 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.

La competencia para dictar decisiones vinculantes procede de la normativa europea y está reconocida en la misma como parte del núcleo fundamental de las competencias de las autoridades reguladoras. Concretamente en los artículos 37.4 a) de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (en adelante, Directiva 2009/72/CE) y 41.4 a) de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 (Directiva 2009/73/CE), sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural se establece que las autoridades reguladoras puedan *“promulgar*

decisiones vinculantes” para cumplir, entre otros, con las obligaciones impuestas por el artículo 3 de ambas Directivas de protección del cliente final. En consonancia con lo anterior, el Preámbulo del Real Decreto-Ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se trasponen al derecho español las referidas Directivas, reconoce que, entre las medidas que puede adoptar el organismo regulador en ejercicio de las competencias atribuidas, se encuentra la de *dirigir decisiones jurídicamente vinculantes a las empresas*, que estarán obligadas a su cumplimiento.

Así lo señaló la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en la Sentencia 337/2016, de fecha 21 de julio, recaída en el recurso 156/2014, al valorar la naturaleza jurídica de las DJV: *“Ni tan siquiera merece ser calificada la decisión vinculante como un acto administrativo de carácter general o indeterminado, puesto que iba dirigido a unas concretas y determinadas empresas, todas ellas personadas en el procedimiento de audiencia que le confirió la Administración actuante. (...)”* Por su parte, el Tribunal Supremo confirmó estas consideraciones en su sentencia 549/2018, de 5 de abril (recaída en el recurso de casación 154/2016): *“(...) Esta consideración, unida a la constatación de que, en realidad, la Decisión se dictó por la CNMC dentro del ámbito de cobertura proporcionado por la normativa vigente, conducen directamente al rechazo de este motivo de casación, pues –como veremos a continuación– estamos ante un mero acto de aplicación del ordenamiento jurídico, dirigido a unos concretos destinatarios y dictado por un órgano que tiene reconocida normativamente la competencia para ello.”*

El incumplimiento de estas decisiones o resoluciones jurídicamente vinculantes constituye una infracción muy grave o grave de conformidad con lo previsto en los artículos 64.8 y 65.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y 109.1.g) y 110.d) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos en atención al perjuicio que para el sistema suponga su incumplimiento.

El presente procedimiento tiene por objeto dar un cumplimiento efectivo a la protección al consumidor contra los métodos de venta abusivos y equívocos y al derecho que ostenta a elegir suministrador, tal y como se recoge en los artículos dedicados a los derechos de los consumidores en relación con el suministro, artículo 44 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y artículo 57 bis de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, respectivamente.

FUNDAMENTOS JURÍDICO MATERIALES

PRIMERO. - SOBRE LAS ALEGACIONES EFECTUADAS

El presente apartado trata de responder a las alegaciones realizadas por FACTOR ENERGÍA, S.A. tanto al Acuerdo de inicio del procedimiento en fecha 5 de diciembre de 2025, como al informe preliminar en fecha 23 de enero de 2026.

RESPUESTA A LAS ALEGACIONES DE 5 DE DICIEMBRE DE 2025 AL ACUERDO DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO:

1. En cuanto a los motivos que justifican el inicio por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia del procedimiento de la decisión jurídicamente vinculante.

Volumen de denuncias contra FACTOR ENERGÍA

a) Crecimiento en número de clientes de FACTOR ENERGÍA, S.A.: correlativo aumento en el número de reclamaciones y/o denuncias.

FACTOR ENERGÍA, S.A. alega que el Acuerdo de inicio del procedimiento toma en consideración el incremento del número de denuncias desde el año 2023, pero no el crecimiento de la comercializadora, además de no comparar esos datos con el resto de comercializadoras sin diferenciar entre mercado libre y regulado ni entre los distintos grupos de comercializadoras por cuota de mercado, como sí se hace en los informes de supervisión de la CNMC.

FACTOR ENERGÍA, S.A. afirma que el incremento de denuncias se explica por el aumento de nuevos clientes obtenidos; **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

En el sentido de lo alegado, nombra diversos informes emitidos por esta Comisión que reflejan el crecimiento en la evolución de la cuota en mercado libre, tanto en electricidad como en gas, así como el aumento del volumen de solicitudes de cambios de comercializador solicitados.

En respuesta a las manifestaciones de la comercializadora, es incuestionable el crecimiento de FACTOR ENERGÍA, S.A. en los sectores de electricidad y gas

natural, como así se reflejan en los informes que aprueba esta Comisión, pero el origen de este procedimiento no es solo el aumento de reclamaciones frente a esta comercializadora sino que en un porcentaje importante de ellas, en el periodo de estudio (años 2023, 2024 y hasta el 31 de agosto de 2025), los denunciantes manifiestan que la práctica comercial para conseguir una contratación ha sido realizada con argumentos engañosos. Tanto es así que en dicho periodo FACTOR ENERGÍA, S.A. ha sido el destinatario del 18% de las denuncias totales recibidas en la CNMC, lo que ya supone un peso muy superior al que le correspondería por su cuota del número de cambios de comercializador activados. A mayor abundamiento, si únicamente contamos aquellas en las que el motivo es la actividad comercial abusiva, este porcentaje se eleva a un 61% (de hecho, el 82% de los escritos recibidos contra la comercializadora son por irregularidades en la actividad comercial). Hay que añadir que FACTOR ENERGÍA, S.A. tiene conocimiento de estas denuncias por los requerimientos de información que la CNMC le ha notificado y en los que se le pormenorizaba las manifestaciones de los denunciantes; **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

Aunque en el Acuerdo de inicio del procedimiento no se han tenido en cuenta los aspectos mencionados por FACTOR ENERGÍA, S.A., en primer lugar, hay que señalar que las denuncias por la práctica comercial no afectan a las comercializadoras de referencia o de último recurso, ya que, por su propia naturaleza, ofertan precios regulados y no realizan una actividad comercial de captación de clientes.

En cuanto a la comparación de datos con otras comercializadoras, como se deduce del Acuerdo de inicio del procedimiento, el 39% de las denuncias recibidas en esta Comisión en las que se manifestaba una actividad comercial irregular corresponden al resto de compañías, todas ellas en el mercado libre. Así, tras FACTOR ENERGÍA, S.A. con un 61% del total, hay una comercializadora que tiene el 14%, y el resto de ellas se sitúan entre un 1 y un 3%. Pues bien, ese 14% corresponde a una comercializadora perteneciente a un grupo energético verticalmente integrado y con un volumen de captación de clientes muy superior al de FACTOR ENERGÍA, S.A. en el periodo considerado y también con una mayor cuota de mercado.

Al estar las denuncias referidas a la práctica comercial tendente a conseguir un cambio de comercializador, la variable más significativa son los cambios de

comercializador activados y no la cuota de mercado o el crecimiento de la compañía en el periodo considerado.

La comparación con otras comercializadoras que apunta FACTOR ENERGÍA, S.A. por porcentaje de crecimiento o por puntos de suministro contratados (cuota de mercado) tiene la dificultad de que no existen compañías similares en ambos aspectos, pero se puede afirmar que en aquellas con crecimientos elevados, incluso mayores que FACTOR ENERGÍA, S.A. en alguno de los sectores, no se han producido reclamaciones por prácticas comerciales en un porcentaje tan significativo; del mismo modo ocurre así, con aquellas con similar cuota de mercado.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

b) Relevancia del canal de contratación en el número de denuncias.

FACTOR ENERGÍA, S.A. alega que al considerar en el Acuerdo de inicio del procedimiento las denuncias recibidas por esta y las recibidas por otros agentes no se tiene en cuenta el tipo de canal de venta utilizado para comparar aquellas con circunstancias similares.

FACTOR ENERGÍA, S.A. afirma que emplea en gran proporción el canal telefónico como medio de contratación, y en más proporción que otras comercializadoras, por lo que no es adecuado hacer la comparación en volumen.

Además de hacer una comparación con la estructura que tienen las empresas energéticas dominantes, verticalmente integradas, que disponen de una red de oficinas comerciales que les permite un mayor porcentaje de venta presencial, considera FACTOR ENERGÍA, S.A. que la venta telefónica tiene un alto componente de venta por impulso, lo que redonda en mayor número de desistimientos.

También relaciona el emplear canales de venta externos en el canal telefónico con el número de reclamaciones por la actuación comercial de algunos agentes, a pesar de sus esfuerzos por controlar y supervisar la actividad de estas fuerzas de ventas.

Respecto a estas alegaciones, aun siendo indiscutible la preeminencia del canal telefónico para las ventas de FACTOR ENERGÍA, S.A., cada comercializadora

tiene la política comercial que considera más apropiada para sus características y, por otra parte, cada canal utilizado para obtener contrataciones (presencial, telefónico, telemático, etc.) tiene sus peculiaridades, pero en último término son las comercializadoras las responsables de cumplir las medidas de protección al consumidor, más allá del medio usado para contratar y, además, según el canal o canales que usan, deberán dar preponderancia y controlar distintos aspectos relacionados con la contratación con el consumidor, como es la actividad comercial que precede a esa contratación.

Aun así, otras compañías con porcentajes elevados de uso del canal telefónico tienen en el periodo considerado en torno a un 1% de las denuncias recibidas en esta Comisión motivadas por la actividad comercial irregular.

Las denuncias recibidas en la CNMC no solo versan sobre la práctica comercial sino sobre otros motivos, como la realización de un cambio de comercializador sin consentimiento, los cruces de CUPS asociados a un cambio de compañía y cualquier otra incidencia relacionada con los cambios de comercializador, y esta Comisión valora, en el ámbito de sus competencias, las actuaciones a realizar en cada caso¹⁴.

En cualquier caso, más allá de la relevancia del canal telefónico en la actividad comercial y la contratación de FACTOR ENERGÍA, S.A., no podemos dejar de señalar que las manifestaciones en las denuncias llegadas a la CNMC, de los propios consumidores, trasladadas por Oficinas Municipales de Información al Consumidor o Comunidades Autónomas, de una asociación de consumidores y de otros agentes del sector, en los casos que hemos calificado como irregularidades en la actividad comercial, son de calado, como se señalaba en los antecedentes de hecho del Acuerdo de inicio del procedimiento y aun siendo un mero ejemplo, puesto que FACTOR ENERGÍA, S.A. conoce de ellos mediante los requerimientos de información remitidos por esta Comisión, esto es, enterada la comercializadora del problema existente con sus agentes de venta externos en el canal telefónico, debería haber sido más contundente en las medidas

¹⁴ El 28 de febrero de 2023, se resolvió el 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 la selección errónea del código CUPS del punto de suministro:
<https://www.cnmc.es/expedientes/djvde00522>

tomadas para conseguir una eficacia de las mismas que redundara en la protección del consumidor.

Por otro lado, el componente de venta por impulso asociado a la venta telefónica, que redundando en desistimientos, consideramos que no está relacionado con las manifestaciones que hacen los denunciantes en cuanto a la irregularidad en la práctica comercial, esto es, el haber sido convencidos con argumentos engañosos, pues esto es en un momento temporal anterior a la contratación. Esto es distinto a que un consumidor contrate de forma impulsiva con una compañía de su elección y luego se arrepienta, y por esto desiste, pero sin haber sido convencido con información no veraz. El ejercicio del derecho de desistimiento por parte del consumidor tiene muchas causas y no solo la impulsividad al contratar.

Tasa de resolución anticipada de los clientes que han contratado con FACTOR ENERGÍA, S.A.

FACTOR ENERGÍA, S.A. alega que en el Acuerdo de inicio del procedimiento se señala que tiene una tasa de rescisiones anticipadas en el plazo de 90 días muy superiores a la de los sectores eléctrico y gasista, pero esta comparación puede no ser homogénea porque el porcentaje parece coincidir con el anual del correspondiente informe de supervisión.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

Asimismo, considera que al hacer la comparación de la tasa de rescisiones anticipadas de FACTOR ENERGÍA, S.A. con la media del sector no se diferencia entre comercializadoras de referencia y de mercado libre, y se extrapola que un porcentaje elevado constituye un indicio de mala praxis comercial y/o fraude.

En respuesta a FACTOR ENERGÍA, S.A. se quiere señalar que los datos de rescisiones anticipadas a 90 días están recogidas para los periodos señalados, esto es, de 1 de julio de 2022 a 30 de junio de 2023, y de 1 de julio de 2023 a 31 de diciembre de 2024, porque son porcentajes de rescisiones respecto a los cambios de comercializador activados en esos periodos por las comercializadoras y que son coincidentes con los datos de que dispone esta Comisión de la supervisión de los cambios de comercializador, que se

materializan en los correspondientes informes de supervisión del efectivo consentimiento del consumidor al cambio de comercializador¹⁵.

En los datos de rescisiones anticipadas están recogidas todas las comercializadoras, de electricidad y gas natural, sin distinguir tipo de agente (que actúa en el mercado regulado o en el mercado libre) ni ninguna otra separación; esto hace que los porcentajes de rescisión de todas las comercializadoras tengan como referencia los mismos criterios. Hay que tener en cuenta que, entre los distintos agentes del sector, hay diferentes peculiaridades, no solo las señaladas sino también, por citar algunos de ellos, los puntos de suministro contratados o la política comercial, esto último contemplaría, por ejemplo, la inclusión en los contratos de cláusulas por rescisión anticipada. De hecho, este último aspecto influiría directa y negativamente en las rescisiones en cualquier momento anterior al fin del contrato, por el coste económico que supone para el consumidor.

En cualquier caso, el dato de la tasa de rescisiones anticipadas a los 90 días hay que valorarlo junto con las otras circunstancias que atañen a FACTOR ENERGÍA, S.A., ya comentadas en apartado anteriores, y que es el elevado número de denuncias recibidas por los argumentos abusivos o equívocos en la actividad comercial con los consumidores. Ambas circunstancias son las que originan el Acuerdo de inicio del procedimiento. Por esto mismo, siendo conocedores de la existencia de algún otro agente con tasas de rescisiones anticipadas elevadas, se debe evaluar este dato en un contexto más amplio como es el de la confluencia con el número de denuncias, como así se ha hecho con FACTOR ENERGÍA, S.A., y ambas circunstancias no convergen en ningún otro agente del sector.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] La CNMC, en el Acuerdo de inicio del procedimiento, considera las rescisiones anticipadas en 90 días porque no solo incluye los desistimientos de los contratos, que también pueden reflejar un descontento con la contratación, sino que el consumidor ya ha recibido la primera factura y, en muchos casos, es cuando es conocedor del precio finalmente aplicado y de la comercializadora con la que ha contratado; es decir, es en ese momento cuando es consciente del fraude.

¹⁵ El último informe, de referencia IS/DE/020/23, fue publicado el 14 de mayo de 2025: <https://www.cnmc.es/expedientes/isde02023>

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

2. En cuanto al objeto del procedimiento: medidas que se apuntan.

FACTOR ENERGÍA, S.A. manifiesta estar conforme con implementar medidas tendentes a garantizar una buena praxis comercial en la comercialización de electricidad y gas natural, y recuerda que ha adoptado medidas en este sentido.

No obstante, cree que la adopción de medidas que obliga a adoptar la decisión jurídicamente vinculante debe tener en cuenta lo siguiente:

- Que sean razonables y proporcionadas al objetivo que se persigue, y teniendo en cuenta los legítimos intereses de la compañía de ejercer su actividad en libre competencia.
- Que las medidas no sean excesivamente gravosas de implementar o de difícil o imposible cumplimiento, o que el incumplimiento sea imposible o gravoso de recabar
- Que FACTOR ENERGÍA, S.A. actúa en el libre mercado, tiene una cuota aproximada de un 1% del sector, y debe mantener su capacidad de competir.
- No cabría imponer medidas adicionales o más gravosas que las que previene la normativa vigente, concretamente en el caso del consentimiento para realizar llamadas con finalidad comercial.

En este sentido, se señala, tal y como se reflejaba en el Acuerdo de inicio del procedimiento, el consumidor doméstico es más vulnerable a sufrir una práctica comercial engañosa que le confunde, por ser el colectivo con menor conocimiento e información sobre el proceso de contratación en el mercado y, es por ello, al que se dirigen mayoritariamente las prácticas comerciales abusivas; por tanto, las medidas que se imponen en esta decisión jurídicamente vinculante, quieren incidir en dos aspectos: a) proteger al consumidor de estas prácticas, asegurando que obtiene una información transparente y clara, y b) la trazabilidad proceso de contratación y el consentimiento del consumidor. Asimismo, si como señala FACTOR ENERGÍA, S.A. en su escrito de alegaciones, la actividad comercial es irregular por parte de alguno de sus agentes, es fundamental que estas actuaciones se puedan detectar y corregir con prontitud, de forma que se eviten perjuicios a los futuros consumidores.

Decisiones jurídicamente vinculantes y resoluciones.

FACTOR ENERGÍA, S.A. enumera la normativa que regula las decisiones jurídicamente vinculantes y las asimila con las “*resoluciones*”, según la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Entiende que ambos términos son intercambiables y con idénticos significados. En este sentido, hace referencia a la sentencia de la Audiencia Nacional 354/2016, de 21 de julio.

Dicho lo anterior, traslada que la CNMC puede dictar resoluciones o decisiones jurídicamente vinculantes con eficacia limitada a sus destinatarios, al ser propio de todo acto administrativo, y siempre en el ámbito de sus competencias y previa sustanciación a tal fin. Así, las decisiones jurídicamente vinculantes deben limitar su contenido a la aplicación de las disposiciones normativas en vigor, so pena de incurrir en anulabilidad, especialmente si puede afectar a uno de los aspectos esenciales de la libertad de empresa (libertad de contratación y de actividad) como ha reiterado la doctrina jurisprudencial.

La sujeción de las decisiones jurídicamente vinculantes a la normativa existente, con exclusión de toda imposición de nuevas obligaciones exorbitantes que las excedan, entienden que también está recogido en el artículo 43.6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico; esto es, que no se puede adoptar ex novo medidas más gravosas al carecer de competencia normativa y no tener ese instrumento naturaleza reglamentaria.

Consentimiento del consumidor a recibir llamadas comerciales

FACTOR ENERGÍA, S.A. manifiesta que la regulación de las llamadas con finalidad comercial ha sufrido varios cambios normativos y es objeto de iniciativas legislativas:

- El artículo 66.1b) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, que entró en vigor el 29 de junio de 2023.
- La Circular 1/2023, de 26 de junio, sobre la aplicación del anterior artículo emitida por la Agencia Española de Protección de Datos.
- La Orden TDF/149/2025, de 12 de febrero, por la que se establecen medidas para combatir las estafas de suplantación de identidad a través de llamadas telefónicas y mensajes de texto fraudulentos y para garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales no solicitadas.

- La tramitación del Proyecto de ley por el que se regulan los servicios de atención a la clientela y que regula aspectos relativos a las llamadas comerciales¹⁶.

Considera la comercializadora que el que se le exija el cumplimiento de medidas más gravosas en relación con el consentimiento de los usuarios a recibir llamadas con finalidad comercial, es excesivo y contraproducente por razón de su impacto en la libre competencia. Y esto por razón de que no ha sido sancionada por realizar ese tipo de llamadas sin consentimiento y porque dificultaría su acción comercial al requerir pruebas y cautelas mayores que las que ahora se exigen para acreditar el cumplimiento de la normativa y/o la diligencia de las empresas.

Afirma que el actual marco normativo de protección de datos establece con rotundidad las obligaciones por parte de los responsables y encargados de datos.

En respuesta a lo alegado por FACTOR ENERGÍA, S.A. y como se señalaba en el Acuerdo de inicio del procedimiento, el objetivo es acreditar que existe el consentimiento previo a recibir llamadas comerciales conforme a la regulación vigente, y constatar que este consentimiento se facilitó en un momento previo a la emisión de la llamada con finalidad comercial, para evitar el carácter de urgencia. Hay que tomar en consideración, una vez más, que este procedimiento tiene como origen, entre otros, la actividad comercial abusiva para conseguir cambios de comercializador denunciados por los consumidores, y esa actividad se realiza a través de llamadas telefónicas.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

FACTOR ENERGÍA, S.A. hace mención a la denominada “fidelización” del traspaso, dentro de empresas del mismo grupo dominante, entre comercializadora regulada y de mercado libre, al estimar como no adecuado al tratarse de empresas distintas, y hace referencia a los informes de supervisión de la CNMC con referencia IS/DE/014/24, y en relación con ello, al párrafo

¹⁶ En la fecha del mencionado informe preliminar, la mencionada ley se había aprobado en el Congreso de los Diputados, y ha sido publicada en el Boletín Oficial del Estado el 27 de diciembre de 2025.

tercero del artículo 3 de la Circular 1/2023 de la Agencia Española de Protección de Datos.

Se hace mención en este escrito de lo alegado por FACTOR ENERGÍA, S.A. pero se considera que no es objeto de este procedimiento.

Grabación íntegra de todas las llamadas comerciales recibidas por el consumidor.

FACTOR ENERGÍA, S.A. alega en este punto que la exigencia de grabar íntegramente todas las llamadas comerciales recibidas por el consumidor carece de sustento legal y, so pena de distorsionar gravemente la competencia solo tendría sentido si se exigiera a todos los comercializadores.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

FACTOR ENERGÍA, S.A. considera que sería prudente esperar a la aprobación del proyecto de Real Decreto de suministro y contratación en materia de energía eléctrica que preveía en el artículo 13.z)¹⁷ esta cuestión, limitando la medida que pueda imponerse al texto final cuando entre en vigor.

En respuesta a la argumentación de la comercializadora, hay que destacar, en primer lugar, que en el punto 6 del Acuerdo de inicio del procedimiento se enunciaba la posibilidad de valorar la exigencia de la grabación íntegra de todas las llamadas dirigidas al consumidor. Como se ha reiterado en las alegaciones de FACTOR ENERGÍA, S.A. el canal que utiliza mayoritariamente para la captación de clientes es el telefónico **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

¹⁷ FACTOR ENERGÍA, S.A. alude al 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, y que fue informado por la CNMC; <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc02324>.

En el artículo 13, z) del Proyecto se establecía: “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 que 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”.

Por tanto, conforme a la regulación vigente, se trata de que FACTOR ENERGÍA, S.A. disponga de la grabación con el consumidor en la que, al menos, consten los requisitos mencionados: el carácter inequívocamente comercial, y que al inicio de la conversación con el consumidor se explicita claramente la identidad del empresario y la identidad de la persona por cuenta de la cual se efectúa la llamada.

Por tanto, debido a que está pendiente de aprobación el mencionado Real Decreto, FACTOR ENERGÍA, S.A. debe mantener como exigencia a sus colaboradores externos que efectúen la grabación de la llamada de contratación con los requisitos que dispone la legislación de consumo, y no ir más allá, en tanto no exista nueva regulación básica.

Preguntar al consumidor sobre el canal a través del cual otorgó el consentimiento a recibir llamadas comerciales.

FACTOR ENERGÍA, S.A. considera gravoso y de imposible cumplimiento, con el argumento de robustecer el proceso, exigir que en la llamada grabada se exija que el consumidor manifieste o confirme el canal a través del cual otorgó el consentimiento a recibir llamadas comerciales.

Entiende que el consumidor es probable que no recuerde el canal concreto mediante el que dio el consentimiento, lo que no invalida ni el consentimiento prestado ni que este se prestara de forma consciente o suficientemente válida. Además, de que puede ejercer sus derechos en materia de protección de datos en la misma llamada.

Aunque la comercializadora califica de gravoso e imposible cumplimiento esta medida, la inclusión de una pregunta referida al consentimiento del consumidor a recibir llamadas comerciales no se considera que se pueda calificar de esa forma ya que se trata únicamente de trazar si el consumidor ha sido consciente al dar ese consentimiento. Esto no significa que, si la respuesta a esa cuestión fuera que no lo recuerda o que no lo sabe, invalide ese consentimiento o la contratación, pero si una fuerza de ventas presenta un alto número de contrataciones en las que el consumidor no acierta a responder a la pregunta, podría a su vez ser un indicio de actuación irregular en la validez del consentimiento, del cual deriva la propia actividad comercial.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

Que el consumidor disponga con antelación de toda la información precontractual relevante.

FACTOR ENERGÍA, S.A. se muestra conforme con que el consumidor disponga de forma previa de la información precontractual veraz para la prestación del consentimiento a la contratación y al cambio de compañía.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

También alega respecto a esta medida, encaminada a permitir una valoración reflexiva del consumidor, teniendo en cuenta el carácter de venta por impulso del canal telefónico, que hay otras garantías normativas que permiten mitigar o corregir esa urgencia: tras la llamada comercial se debe firmar la contratación por medios electrónicos y esto no se tiene que hacer durante la llamada de contratación sino con posterioridad (artículos 97 y 98 del 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) y el ejercicio del derecho de desistimiento en el plazo de 14 días a contar desde la contratación.

FACTOR ENERGÍA, S.A. aceptaría que se les exigiera prueba de que la conformidad no se produce en la propia llamada de contratación sino con posterioridad.

Respecto a lo alegado por la comercializadora, hay que considerar lo siguiente:

- El origen de este procedimiento está en las denuncias que se han recibido en la CNMC por la actividad comercial abusiva en la contratación con FACTOR ENERGÍA, S.A., como se ha señalado en el Acuerdo de inicio del procedimiento. Esto, para el periodo considerado, desde el año 2023 hasta el 31 de agosto de 2025, no ha ocurrido en la misma magnitud para el resto de las compañías del sector energético.
- La normativa ya prevé esa reflexión del consumidor, puesto que los artículos 44.1. e) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y 57 bis. e). 9º de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos disponen que *“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”; estos artículos están dedicados a los derechos de los consumidores en relación con el suministro y, específicamente, en cuanto a la formalización de los contratos.

Aun estando de acuerdo en la manifestación de FACTOR ENERGÍA, S.A. en que la exigencia de la acreditación de la conformidad al contrato se produzca con posterioridad a la llamada de contratación, se considera que se le debe evitar al consumidor la idea de urgencia, y esto es un elemento clave dada la descripción de las denuncias recibidas en la Comisión. Así, se ha de separar el momento en que el potencial cliente recibe la información precontractual del momento en el que decide contratar, al menos en un tiempo razonable que le permita revisar dicha información precontractual y de ese modo dar forma concreta a lo establecido en la normativa.

La materialización de esa separación de acciones en el consumidor, para el conocimiento de la información precontractual y para que éste otorgue la conformidad a la contratación, se definiría por parte de la comercializadora en el envío a éste de dos mensajes SMS separados, el primero con la remisión de la información precontractual (con un documento resumen con los principales efectos de una posible contratación y de algunos de los derechos que le asisten, esto es, derecho a elegir libremente comercializador, el derecho a ejercer el desistimiento del contrato y los canales para su ejercicio), y en un momento posterior, la emisión de un segundo mensaje SMS para obtener la conformidad a la contratación.

Preguntar al consumidor si ha realizado el contrato libremente en la llamada de bienvenida o verificación.

FACTOR ENERGÍA, S.A. valora como razonable la exigencia de que en las llamadas de bienvenida o verificación se pregunte explícitamente al consumidor si ha realizado el contrato libremente y conociendo que supone un cambio de comercializador.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

Supervisión proactiva de las fuerzas de ventas.

FACTOR ENERGÍA, S.A. estima razonable y proporcionada alguna medida para asegurar la supervisión proactiva de las fuerzas de ventas, con la salvedad de preservar la confidencialidad del contenido concreto de los canales de venta vigentes al tratarse de información confidencial sensible de alto valor para la compañía.

RESPUESTA A LAS ALEGACIONES DE 23 DE ENERO DE 2026 AL INFORME PRELIMINAR EN LO QUE NO ESTUVIERA YA RESPONDIDO ANTERIORMENTE:

En la introducción de la alegación Única FACTOR ENERGÍA, S.A. solicita que se acuerde la terminación del procedimiento por considerar que no es necesario por la aprobación en breve del Real Decreto que aprueba el Reglamento general de suministro y contratación por el que se establecen las condiciones para la comercialización, la agregación y la protección del consumidor de energía eléctrica, pero precisamente hace referencia a una norma todavía no aprobada que, además, introduce requisitos para las comercializadoras eléctricas, no así para las de gas natural (este procedimiento de DJV abarca ambos sectores) y que aun cuando fuera aprobada, y vistos los hechos que motivaron el inicio del actual procedimiento, este propone unas medidas en el informe preliminar que continuarían siendo necesarias para conseguir el doble objetivo de reducir la incidencia de las prácticas comerciales irregulares dirigidas a los consumidores a través del canal telefónico y realizar una supervisión diligente de la calidad de la actividad comercial y de la contratación a través de las fuerzas o agentes comerciales mediante el canal telefónico.

Esto es así porque en el texto del proyecto de Real Decreto no existe una prohibición total de las llamadas comerciales y de contratación dirigidas a los consumidores eléctricos, sino que debe existir una petición expresa, inequívoca e informada para una finalidad específica. Asimismo, la normativa actual prevé el derecho de los usuarios finales a no recibir llamadas no deseadas con fines de comunicación comercial, salvo que exista un consentimiento previo para recibir este tipo de comunicaciones comerciales; precepto que aplica a todos los usuarios, no solo los consumidores energéticos.

El objeto de esta decisión vinculante es imponer la realización de las medidas que se juzgan necesarias para revertir la situación que están denunciando los consumidores al respecto de FACTOR ENERGÍA, S.A. Esta situación afecta a derechos que la normativa sectorial eléctrica y gasista reconoce a los

consumidores; en particular, los derechos relativos a la libre elección de comercializador y los derechos relativos a una contratación clara, transparente y no engañosa del suministro. En la medida en que esta situación que se denuncia sigue concurriendo (conforme a los datos que se han expuesto), resulta procedente la aprobación de las presentes medidas, sin que para juzgar de su pertinencia puedan considerarse actuaciones normativas ulteriores (que, en su caso, pudieran aprobarse, y que no harían sino absorber el contenido de algunas medidas concretas).

No obstante, como FACTOR ENERGÍA, S.A. hace mención a esta cuestión en las siguientes alegaciones, se abordará la respuesta en los siguientes apartados.

En cuanto al plazo de un mes que se señalaba en el informe preliminar para la adopción de las medidas propuestas, FACTOR ENERGÍA, S.A. estima que es insuficiente por no contar con el tiempo adecuado para adaptar los procesos internos y en sus canales de ventas. No obstante, esta Comisión entiende que siendo el objetivo de este procedimiento, en último término, proteger al consumidor de métodos de venta abusivos, por un lado, es prioritario que la adopción se haga en el menor tiempo posible y el plazo de seis meses propuesto por la comercializadora parece excesivo, aceptando, en todo caso, que pueda excederse en otro mes el tiempo para adaptar los procesos internos, por lo que finalmente el plazo a considerar para la adopción de las medidas propuestas sea de dos meses. Este periodo de tiempo parece suficiente para la implementación de las medidas que, principalmente, consisten en reforzar los procedimientos en relación con las llamadas comerciales y la contratación para asegurar la protección al consumidor y en realizar una supervisión diligente de la calidad de la actividad comercial y de la contratación de los agentes de venta de FACTOR ENERGÍA, S.A. a través del canal telefónico.

En lo relativo a exigir el cumplimiento de ciertas medidas antes de que se apruebe el Reglamento citado, hay que subrayar que las medidas que se proponen pretenden robustecer los procedimientos relacionados con la actividad comercial y la contratación de FACTOR ENERGÍA, S.A., con el amparo de la normativa vigente eléctrica y gasista, y al objeto de que sea efectiva la protección al consumidor de ambos sectores.

FACTOR ENERGÍA, S.A. solicita que se establezca expresamente que, en cuanto a la llamada comercial, se circunscriba únicamente a sus agentes o fuerzas de ventas externos captando clientes en el canal telefónico, lo que se

considera aceptable ya que como apunta, las reclamaciones que se han recibido, como consta en los antecedentes de este procedimiento, son por actuaciones de sus canales externos de venta.

La medida propuesta de que FACTOR ENERGÍA, S.A. exija a sus agentes o fuerzas de ventas que acrediten que el consumidor ha aceptado recibir llamadas comerciales, a pesar de que la comercializadora indica que debe ser a través de medio de prueba aceptada en derecho (por ejemplo, contratos de compra o muestreos de consentimiento) y que no se deben restringir otras formas de evidencia y, por tanto, no debería obligarse a que en todos los casos se indique la fecha y hora en que se dio el consentimiento, esta Comisión recuerda que esta aceptación debe ser previa a la llamada y la trazabilidad de esta debe llevar, como consecuencia, a que conste el momento la fecha y hora en todos los casos, para poder contrastarlo con la recepción efectiva de la llamada comercial.

Por otro lado, aunque a FACTOR ENERGÍA, S.A. le parece excesivo e innecesario, además de acreditar el consentimiento del consumidor a recibir llamadas comerciales, que también se exija que al final de la llamada comercial se le pregunte cómo dio esa autorización, esta medida está relacionada con la propia acreditación del consentimiento a recibir llamadas, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** y, por tanto, si el consumidor no responde con claridad a esa pregunta puede ser un indicio de una actuación irregular al recabar ese consentimiento. Además, esta medida puede ayudar a que la comercializadora detecte posibles anomalías en relación con la actuación de sus agentes de ventas. Asimismo, y respecto a que esto suponga facilitar información privada del consumidor, este se podría negar a responder y, como se especificó en el informe preliminar, la no respuesta no constituiría, por sí sola, un impedimento para continuar con la contratación.

En cuanto al procedimiento de contratación y de obtención del consentimiento del consumidor al cambio de comercializador, FACTOR ENERGÍA, S.A. no objeta, por considerar viable su ejecución, esto es, separar temporalmente el envío de la información precontractual al consumidor de la contratación a través de la remisión de dos mensajes SMS o por medio similar, y previamente a todo ello, enviarle un documento resumen con los principales efectos de la contratación y de algunos de los derechos que asisten al consumidor. FACTOR ENERGÍA, S.A. entiende que esta medida no está especificada en la normativa vigente, aunque afirma que se exige en el Proyecto de Real Decreto. En cuanto a lo alegado, se trata de que el consumidor disponga previamente en un

documento con información concisa, para que sea consciente de que la contratación supone un cambio de compañía y la baja con su anterior proveedor y que le asiste el derecho a elegir comercializador libremente y a desistir de la contratación, y ello se establece, teniendo en cuenta que este procedimiento de DJV viene motivado por las reclamaciones recibidas en la CNMC como consecuencia del engaño en los argumentos comerciales.

FACTOR ENERGÍA, S.A. argumenta en el mismo sentido, esto es, la exigencia prevista en el Proyecto de Real Decreto, en la medida propuesta sobre tener disponible la grabación con el consumidor en el que este manifieste su consentimiento a realizar la contratación, y se describan los elementos de esta, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**. Todo lo anterior, considerando que eran denuncias de actuaciones comerciales y contrataciones a través del canal telefónico, esto es, la llamada es un elemento fundamental en todo el proceso.

En lo concerniente a las exigencias propuestas en el informe preliminar respecto a la llamada de bienvenida o verificación tras la contratación, aunque FACTOR ENERGÍA, S.A. solicita que, en caso de exigirse en todas las contrataciones a través del canal telefónico, se aclare que se puede realizar por una empresa agente o por empresa prestadora de servicios. La CNMC considera que esta decisión jurídicamente vinculante se dirige a la comercializadora, y no se han puesto limitaciones en cuanto a quién debería hacerla, salvo que se realice en nombre de aquella. En todo caso, si el consumidor no responde o no hay contacto, se tendrá que acreditar el intento de esa comunicación.

Asimismo, aunque a FACTOR ENERGÍA, S.A. le parece que no tiene sentido que en una llamada de bienvenida o verificación se vuelva a preguntar al consumidor para que confirme la contratación y que sea conocedor de que se trata de un cambio de comercializador, el objetivo es reforzar la información que dispone el consumidor al hacer el cambio, como también es el objetivo de otras de las medidas propuestas.

No se trata de imponer más obligaciones que las que marca la legislación sino de robustecer el cumplimiento de las ya existentes, dada la situación de hecho que se está produciendo (que es la que no es conforme a la normativa), **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

FACTOR ENERGÍA, S.A. solicita que no se incluya como parámetros de seguimiento para supervisar la calidad de la actividad comercial y de la contratación a través de las fuerzas o agentes comerciales mediante el canal telefónico, el porcentaje de desistimientos y que no se distinga entre reclamaciones recibidas a través de organismos públicos y asociaciones de consumidores de las remitidas por el consumidor.

En primer lugar, todos los parámetros que se proponen en el informe preliminar se establecen como un conjunto de indicadores que, además de individualmente, tienen significado de forma global y esto es así, porque porcentajes elevados de forma única pueden estar motivados por varias causas, pero una evolución negativa en conjunto sí que estarían señalando con mayor fuerza un problema de calidad de determinados agentes de ventas.

Aun así, aunque el derecho de desistimiento asiste a los consumidores, las causas que motivan su ejercicio pueden ser un mero arrepentimiento de la contratación, pero también un descontento con la forma en que aquella se llevó a cabo.

Por otro lado, separar las reclamaciones en dos tipos, las procedentes directamente de consumidores de las recibidas de las administraciones públicas y organizaciones de consumidores, facilita información adicional y significativa para la supervisión. Si un consumidor se siente engañado por una comercializadora, en muchos casos, puede no querer tener relación con esta, ni siquiera para reclamar, pero sí dirigirse a un organismo público o a una organización de consumidores buscando amparo; al mismo tiempo, las organizaciones de consumidores y las Oficinas Municipales de Información al Consumidor detectan con relativa celeridad las irregularidades que se estén produciendo en cada sector y, esto es así, por su capacidad de recibir quejas y por la mayor cercanía al usuario.

FACTOR ENERGÍA, S.A. también alega que no se incluya el parámetro relativo al porcentaje de rescisiones anticipadas en el periodo de 90 días desde la activación de la contratación y que, si se incluye, se contemplen solo las rescisiones entre los días 15 y 90. En este sentido, ya se respondió en parte a las alegaciones que realizó la comercializadora al Acuerdo de inicio del procedimiento, porque se considera que es un periodo de tiempo que refleja varios de los motivos por los que un consumidor decide darse de baja de una compañía, una vez que ha recibido al menos dos facturas: arrepentimiento de la

contratación, tener conocimiento tras recibir una o dos facturas de que ha sido engañado porque ha cambiado de comercializadora, etc. Y estas causas tienen relación directa con el tipo de denuncias recibidas en esta Comisión contra FACTOR ENERGÍA, S.A. No obstante, aunque el parámetro que se propone está referido al periodo de 90 días, la comercializadora puede, adicionalmente, si lo considera conveniente, añadir otros que valore por su importancia para realizar esa supervisión como es, en este caso, las rescisiones entre los días 15 y 90.

FACTOR ENERGÍA, S.A. solicita que la remisión del informe de seguimiento de los parámetros, por elevada carga de trabajo, se haga cada seis meses en lugar de con periodicidad trimestral, como se proponía en el informe preliminar, pero dados los hechos que motivan este procedimiento, se estima que debe implantarse una supervisión minuciosa que detecte de forma rápida posibles irregularidades en la actividad comercial y la contratación telefónica porque así, saldría reforzada la protección del consumidor. Por tanto, atendiendo la solicitud de la empresa y la necesidad de realizar una supervisión minuciosa, se concluye que la periodicidad de envío de la información podría ser cuatrimestral.

Por último, y aunque FACTOR ENERGÍA, S.A. califica de prioritario, por su grado de criticidad en cuanto a la protección del secreto profesional, que no se incluya la identificación de las fuerzas de ventas en el informe periódico a remitir o que, subsidiariamente, se permita enviar datos anonimizados; la CNMC no lo comparte, ya que la información que remita FACTOR ENERGÍA, S.A. con el nombre de las fuerzas o agentes de ventas tiene carácter confidencial. Adicionalmente, la supervisión de las fuerzas y agentes de ventas está relacionada con qué agente concreto realiza esa actividad, qué tipo de irregularidades se detectan, qué medidas, en su caso, se han adoptado por la superación de esos umbrales críticos y, en último término, si ese agente de ventas ha sido suspendido o desvinculado por las incidencias detectadas en el desarrollo de su actividad para FACTOR ENERGÍA, S.A.

SEGUNDO - SOBRE LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR MEDIDAS DE CONTROL PARA REDUCIR LAS PRÁCTICAS COMERCIALES ABUSIVAS CON ARGUMENTOS ENGAÑOSOS PARA OBTENER CAMBIOS DE COMERCIALIZADOR EN LOS SECTORES DE ELECTRICIDAD Y GAS NATURAL Y LOS PERJUICIOS DERIVADOS DE ESTAS ACTUACIONES

Las prácticas comerciales irregulares mediante métodos de venta abusivos o equívocos ocurren cuando no se informa al consumidor y potencial cliente de forma clara y transparente de quién le está llamando, en nombre de qué

comercializadora se le contacta y de la finalidad comercial de esa comunicación. Así, inducirle a pensar que quién llama es la comercializadora con la que tiene contratados sus suministros o que es su empresa distribuidora, o persuadirle de que está obligado a realizar un cambio de proveedor, u ofrecerle supuestos descuentos como compensación por incidencias, le insta a realizar un contrato basado en argumentos falsos. Asimismo, se añade la insistencia con múltiples llamadas y el apremio con motivos inexistentes (obligación legal de cambiar de comercializador, descuentos a aplicar por causas falsas, posibles cortes de suministro, etc.) a realizar unas gestiones, aparte de disponer de los datos personales del consumidor, terminan en un cambio indebido de compañía.

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, prevén en los artículos 44.1.d) y 57 bis apartado h), respectivamente, que se protegerá a los clientes contra los métodos de venta abusivos y equívocos, ambos enmarcados en la enumeración de los derechos de los consumidores en relación con el suministro.

Asimismo, la elección del consumidor se vería distorsionada pues toma una decisión sin contar con información veraz. En este sentido, el derecho a elegir comercializador está recogido en los artículos 44.1.c) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y en el apartado b) del artículo 57 bis de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

También, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico dispone en el artículo 44.1) d) que, las condiciones de los contratos “(...) *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*”. De forma similar, se dispone en el artículo 57 bis. e) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

Un elemento fundamental de la contratación reside en el momento previo en el que al consumidor se le contacta para realizarle una oferta comercial, puesto que de los argumentos que se le exponen, depende su elección; así, proteger al consumidor de un método de venta abusivo o equívoco es responsabilidad de los comercializadores.

Como se ha expuesto en los antecedentes y en la respuesta a las alegaciones, se ha producido un incremento considerable en los casos de denuncias motivadas por una actuación comercial irregular y los efectos negativos ya detallados en el punto primero de esos antecedentes. Este incremento se focaliza en la comercializadora FACTOR ENERGÍA, S.A., lo que sería indicativo de deficiencias en la práctica

comercial de sus agentes en la modalidad de venta telefónica y en los procedimientos de control de esas deficiencias.

El objeto de este procedimiento es dar forma concreta a medidas tendentes a reducir las incidencias detectadas en las denuncias de consumidores recibidas en la CNMC y teniendo en consideración las alegaciones efectuadas por FACTOR ENERGÍA, S.A.

Vistos los citados antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC

RESUELVE

Primera. Requerir a FACTOR ENERGÍA, S.A. para que adopte las siguientes medidas:

1º. Para reducir la incidencia de las prácticas comerciales irregulares dirigidas a los consumidores a través del canal telefónico:

- I. En relación con las llamadas comerciales realizadas por sus agentes o fuerzas de ventas externos para captar clientes mediante el canal telefónico:
 - Acreditación, por cualquier modo admitido en derecho, de que el consumidor ha aceptado recibir llamadas comerciales: FACTOR ENERGÍA, S.A. deberá exigir a sus agentes o fuerzas de ventas que actúen captando clientes en el canal telefónico que disponen del consentimiento para recibir llamadas comerciales con indicación de la fecha y hora en que se dio dicho consentimiento, y siempre con carácter previo a la llamada comercial.
 - FACTOR ENERGÍA, S.A. debe tener disponible la grabación con el consumidor en la que, al menos, conste lo siguiente: el carácter inequívocamente comercial de la comunicación, y que al inicio de la conversación se explicita claramente la identidad del que efectúa la llamada y la identidad de la persona jurídica por cuenta de la cual se realiza, y que se especifique que la contratación implica un cambio de comercializador, esto es, de la empresa que le comercializa la energía.

- Incluir al final de la llamada comercial grabada una pregunta acerca de cómo dio el consumidor la autorización para recibir esta llamada comercial. Esta pregunta obligaría al consumidor a manifestar el modo en que autorizó la comunicación comercial. El hecho de que el consumidor señale que no lo recuerda o no desea responder podría constituir una alerta, pero no constituirá, por sí solo, un impedimento para continuar con la contratación, siempre que FACTOR ENERGÍA, S.A. disponga del consentimiento debidamente acreditado.
- II. En relación con el procedimiento de contratación y de obtención del consentimiento de los consumidores:
- i. Separar temporalmente el envío de la información precontractual al consumidor de la documentación de contratación: para ello se enviará la información precontractual mediante un mensaje SMS o medio similar, siempre después de la llamada de contratación, y tras ese primer mensaje SMS o medio similar, en un momento posterior se remitirá otro mensaje SMS o medio similar para hacer efectiva la contratación.
 - ii. La información precontractual anterior deberá ir precedida de un documento resumen con información sobre los principales efectos de una posible contratación, específicamente, que se trata de un cambio de comercializador y que supondrá la baja con su anterior proveedor, así, como algunos de los derechos que asisten al consumidor, al menos el derecho a elegir libremente comercializador, y el derecho a ejercer el desistimiento del contrato, así como los canales para su ejercicio efectivo.
 - iii. FACTOR ENERGÍA, S.A. debe tener disponible la grabación con el consumidor en la que éste manifieste su consentimiento a realizar la contratación (y el cambio de comercializador), y se describan los elementos de ésta.
 - iv. Por último, la llamada de bienvenida o de verificación en nombre de FACTOR ENERGÍA, S.A., que se realiza tras la contratación, debe de ser grabada; en ella el agente comercial deberá informar y preguntar expresamente al consumidor de forma inteligible, al menos, sobre los siguientes aspectos:

Que como consumidor tiene derecho a elegir libremente su empresa comercializadora, y si confirma que desea que sea FACTOR ENERGÍA, S.A. quien le suministre.

Si es consciente de que esta contratación supone un cambio de comercializador.

Que, para cualquier consulta, puede dirigirse al teléfono de atención al cliente de FACTOR ENERGÍA, S.A.: ofreciendo el teléfono gratuito de atención al cliente de que disponga.

En el supuesto de que no haya respuesta del consumidor o no se pueda contactar con él para realizar la llamada de bienvenida o de verificación, se deberá acreditar el intento de comunicación a estos efectos.

- v. Todos los documentos y grabaciones deberán estar disponibles para ser contrastados por la CNMC.

2º. Para realizar una supervisión diligente de la calidad de la actividad comercial y de la contratación a través de las fuerzas o agentes comerciales mediante el canal telefónico, al objeto de detectar deficiencias y tomar medidas sobre actuaciones irregulares con prontitud:

- Refuerzo del control de los agentes comerciales y fuerzas de ventas que emiten llamadas comerciales en nombre de FACTOR ENERGÍA, S.A. a través del seguimiento en el tiempo de los siguientes parámetros y fijación de umbrales críticos para tomar medidas correctivas. Se contabilizará para cada uno de los agentes o fuerzas de venta externos:
 - % Activaciones de los cambios de comercializador respecto al número de contrataciones remitidas por la fuerza de ventas, con indicación del umbral establecido para la adopción de medidas.
 - % Rescisiones anticipadas en el periodo de 90 días desde las activaciones de las contrataciones, respecto a activaciones de los cambios de comercializador, con indicación del umbral establecido para la adopción de medidas.
 - % Reclamaciones recibidas por prácticas comerciales, contratación y cambio de comercializador, respecto a activaciones de cambios de comercializador, con indicación del umbral establecido para la adopción de medidas. Se deberá distinguir

entre reclamaciones recibidas a través de organismos públicos y asociaciones de consumidores de las remitidas por el consumidor.

- % Desistimientos, respecto a activaciones de cambios de comercializador, con indicación del umbral establecido para la adopción de medidas.

Los umbrales críticos establecidos por FACTOR ENERGÍA, S.A. deberán ser debidamente motivados y justificados.

- Remisión a la CNMC de un informe cuatrimestral (por cuatrimestres naturales y antes de que finalice el mes siguiente de cada cuatrimestre), en el que se detallen los parámetros que se enumeran a continuación, así como las medidas adoptadas en caso de superación de los umbrales críticos, en relación con el control que ejerce FACTOR ENERGÍA, S.A. sobre sus agentes comerciales y fuerzas de ventas externas que actúan a través del canal telefónico. El informe deberá presentarse de forma que permita el seguimiento de la evolución temporal de los indicadores, abarcando al menos su comparación con los cuatrimestres anteriores. El informe incluirá, para cada fuerza de ventas:
 - Identificación de la fuerza de ventas, indicando la fecha de inicio, y en su caso, de finalización del contrato que le une a la comercializadora. En el primer informe deberá figurar la información sobre las medidas correctivas que, en su caso, se hayan tomado contra ella en los anteriores seis meses, con indicación de la fecha y el motivo.
 - Número de activaciones de cambio de comercializador, rescisiones anticipadas en el periodo de 90 días, reclamaciones y desistimientos de los CUPS correspondientes a la fuerza de ventas, al final del cuatrimestre informado, y del cuatrimestre anterior.
 - % Activaciones de los cambios de comercializador respecto al número de contrataciones remitidas por la fuerza de ventas, comparando el resultado obtenido respecto al umbral establecido para la adopción de medidas.
 - % Rescisiones anticipadas en el periodo de 90 días desde las activaciones de las contrataciones, respecto a activaciones de los cambios de comercializador, comparando el resultado obtenido respecto al umbral establecido para la adopción de medidas.

- % Reclamaciones recibidas por prácticas comerciales, contratación y cambio de comercializador, respecto a activaciones de los cambios de comercializador, comparando el resultado obtenido respecto al umbral establecido para la adopción de medidas. Se deberá distinguir entre reclamaciones recibidas a través de organismos públicos y asociaciones de consumidores de las remitidas por el consumidor.
- % Desistimientos respecto a activaciones de los cambios de comercializador, comparando el resultado obtenido respecto al umbral establecido para la adopción de medidas.
- Detalle de las medidas tomadas en el periodo en caso de superación de los umbrales críticos.
- Información sobre si la fuerza de ventas ha sido suspendida o desvinculada durante el periodo como consecuencia de incidencias en las prácticas comerciales, contratación y cambio de comercializador.
- Otra información que FACTOR ENERGÍA, S.A. considere relevante.

Segunda. Las medidas contenidas en esta decisión vinculante deberán encontrarse operativas e implantadas el primer día del mes $m+3$, siendo m el mes en el que se notifica la decisión. Asimismo, el primer informe cuatrimestral de seguimiento se tendrá que remitir pasados cuatro meses naturales desde la fecha de implantación de las medidas y antes de que finalice el siguiente mes.

Tercera. Antes de que trascurren siete meses desde la implantación de esta decisión jurídicamente vinculante, la interesada deberá remitir a la CNMC un informe con la información cualitativa del impacto de las medidas contenidas en esta resolución en su actividad de comercialización y contratación con los consumidores.

Comuníquese esta decisión jurídicamente vinculante a la comercializadora de electricidad y gas natural FACTOR ENERGÍA, S.A.

La presente Resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición. Puede ser recurrida, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.