

## **ACUERDO POR EL QUE SE CONTESTA A LAS CONSULTAS PLANTEADAS SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL COMERCIALIZADOR, DE ACUERDO CON EL REGLAMENTO GENERAL DE SUMINISTRO, COMERCIALIZACIÓN Y AGREGACIÓN, APROBADO POR REAL DECRETO 88/2026, DE 11 DE FEBRERO**

**Expediente N.º CNS/DE/447/26**

### **CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

#### **Presidente**

D. Ángel García Castillejo

#### **Consejeros**

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

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

D. Enrique Monasterio Beñaran

#### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 4 de junio de 2026

Al amparo del artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), según el cual la CNMC actúa como órgano consultivo sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos sujetos a su supervisión (como el sector eléctrico), la Sala de Supervisión Regulatoria acuerda resolver las consultas planteadas sobre la obtención del consentimiento del consumidor para realizar publicidad y prácticas de contratación por vía telefónica y la acreditación del consumidor en la contratación, de acuerdo con lo previsto en el Reglamento general de suministro, comercialización y agregación, aprobado por Real Decreto 88/2026, de 11 de febrero, en el ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 5.1a) y en los artículos 7.11 y 7.14. de la precitada Ley 3/2013, de 4 de junio

### **1. ANTECEDENTES**

El artículo 7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, atribuye a este organismo la supervisión y control del correcto funcionamiento del sector eléctrico. De forma específica, el artículo 7.11 le asigna la función de supervisar la adecuación de los precios y condiciones de suministro a los consumidores finales y el artículo 7.14 le asigna la función de garantizar la transparencia y competencia en el sector eléctrico y en el sector del gas natural, incluyendo el nivel de los precios al por mayor, y velar por que

las empresas de gas y electricidad cumplan las obligaciones de transparencia. Todo ello conforme a lo establecido en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y su normativa de desarrollo.

El Reglamento general de suministro, comercialización y agregación de energía eléctrica, aprobado por el Real Decreto 88/2026, de 11 de febrero (en adelante, Reglamento de suministro), dispone en su artículo 13 obligaciones del comercializador de energía eléctrica, adicionales a las establecidas en la Ley 24/2013<sup>1</sup>. Entre otras, incluye la prohibición a la realización de llamadas telefónicas a los consumidores para publicidad y contratación, salvo petición *«expresa, inequívoca e informada y para una finalidad específica»* del consumidor:

*«y) 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».*

La CNMC respaldó esta medida en su informe al proyecto de real decreto ([IPN/CNMC/023/24](#), de 22 de octubre de 2024), medida que ya había propuesto previamente en informes de supervisión de los mercados minoristas de gas y electricidad ante el problema existente asociado a las ventas telefónicas, derivado de la existencia de llamadas engañosas, llamadas sin consentimiento previo, falta real de consentimiento por parte del consumidor e incluso suplantación de identidad por parte de los operadores. También se señaló que la contratación telefónica no fomenta la competencia, sino que genera desconfianza en los consumidores ante mensajes engañosos.

Si bien, como señala el propio Reglamento de suministro, la Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones ya dispuso el derecho de los consumidores a no recibir llamadas comerciales no deseadas salvo que exista consentimiento previo o concurren los supuestos legalmente permitidos, se refuerza la protección del consumidor obligando a que exista una petición por parte de este *«expresa, inequívoca e informada y para una finalidad específica»*.

Otra de las obligaciones incluidas en el reglamento es la de identificar correctamente al consumidor que realiza la contratación:

*«ah) En el caso de contratación con personas físicas, recabar y guardar en soporte duradero al menos la siguiente documentación, relativa a la contratación del suministro:*

---

<sup>1</sup> El artículo 13 del reglamento surtirá efectos cuatro meses después de la entrada en vigor del real decreto, es decir, el 12 de junio de 2026.

*1.º Información que permita la correcta identificación del usuario, salvo en caso de que el usuario firme el contrato mediante certificado de su firma digital o confirme la contratación por medios electrónicos constando el certificado de un tercero de confianza.*

*[...]».*

Asimismo, el Reglamento de suministro obliga a los comercializadores con más de 200.000 consumidores finales a ofertar contratos con precios dinámicos, definidos en el artículo 2.j) como *«contrato de suministro de electricidad que refleja la variación del precio en los mercados al contado, incluidos los mercados diarios e intradiarios, a intervalos al menos iguales al período de liquidación del mercado»*. En estos casos, el comercializador debe adicionalmente: (i) informar al consumidor de las oportunidades, los costes y riesgos, y (ii) realizar una estimación de la facturación mensual:

*«n) Ofertar contratos con precios dinámicos siempre que cuente con más de 200.000 consumidores finales.*

*El comercializador informará al consumidor de las oportunidades, los costes y riesgos derivados de formalizar este tipo de contrato. Asimismo, incluirá antes de la formalización del contrato, una estimación de la facturación mensual bajo las condiciones del contrato dinámico teniendo en cuenta los datos del mes anterior a la celebración del contrato. En caso de no disponer de datos de consumo, se emplearán los perfiles de consumo aprobados por resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas que resulten de aplicación.*

*En todo caso, el comercializador recabará el consentimiento del consumidor antes de celebrar un contrato con precios dinámicos de electricidad».*

Recientemente la CNMC ha recibido algunas consultas en relación con la interpretación de las previsiones anteriores:

- Si la aceptación de una cláusula genérica en una página web ajena a una comercializadora de electricidad es acorde a lo previsto en el artículo 13.y) del Reglamento de suministro.
- Si la utilización de documentos no oficiales o certificados de terceros de confianza que no verifican la identidad del consumidor es acorde a lo previsto en el artículo 13.ah)1º del reglamento de suministro.
- Si una tarifa indexada a los precios horarios del mercado puede o no ser calificada como “contrato de precios dinámicos” a los efectos del artículo 13.n) del Reglamento de Suministro, y, por tanto, estaría sujeta a las obligaciones de información precontractual previstas para este tipo de contratos.

Asimismo, se realizan algunas consideraciones sobre los contratos a precio fijo.

## 2. SOBRE EL CONSENTIMIENTO DEL CONSUMIDOR PARA REALIZAR PUBLICIDAD O PRÁCTICAS CONTRACTUALES VÍA TELEFÓNICA

Sobre si la aceptación de una cláusula genérica en una página web ajena a una comercializadora de electricidad es acorde a lo previsto en el artículo 13.y) del Reglamento de suministro, se indica lo siguiente:

A raíz de la publicación del Real Decreto 88/2026, se ha observado que determinadas comercializadoras de electricidad están revisando sus prácticas de captación comercial de forma que, a través de intermediarios o plataformas de captación de clientes en general -como por ejemplo procesos de registro en plataformas digitales o aplicaciones de terceros, campañas promocionales, sorteos o incentivos, no vinculados con el suministro eléctrico-, incorporan cláusulas mediante las cuales estarían recabando indirectamente el consentimiento del consumidor para recibir ofertas de suministro de electricidad por vía telefónica o por medios electrónicos. Estas cláusulas se integran, por ejemplo, en las condiciones de uso y políticas de privacidad de plataformas comerciales, o a través de mecanismos como casillas de verificación, que deben aceptarse para continuar con el proceso concreto. En algunos casos, estas cláusulas recogen de forma literal la terminología utilizada en el Reglamento de suministro, indicando que se trata de una «*petición expresa, inequívoca e informada y para una finalidad específica*». Con estas prácticas pretenden dar la apariencia y dejar constancia de haber recabado el consentimiento de forma acorde a la normativa.

En ningún caso puede entenderse que estas prácticas cumplen con lo establecido en el Reglamento de suministro. El hecho de que un consentimiento se obtenga de forma genérica a partir de la aceptación de una serie de cláusulas o mediante una casilla marcada en un entorno de captación comercial – para otros fines diferentes al de la contratación del suministro de electricidad - no cumple con los requisitos exigidos en el artículo 13.y), en la medida en que:

- Un consentimiento insertado en formularios de otros productos o servicios no puede considerarse “*para una finalidad específica*” de contratación de suministro eléctrico.
- El carácter *expreso e inequívoco* se desvirtúa cuando el consumidor no realiza una acción clara, directa y consciente dirigida a recibir llamadas comerciales de electricidad, sino que acepta un paquete amplio de finalidades o comunicaciones.

El cumplimiento de los requisitos para que una solicitud sea *expresa, inequívoca e informada y para una finalidad específica* exige que esta se manifieste a través de una acción voluntaria, autónoma y directa por parte del consumidor. Es decir, la iniciativa debe partir del propio consumidor para establecer un contacto comercial, siendo el propio consumidor el que, de manera voluntaria, introduzca su número de teléfono de

forma directa, sin intermediarios, de una manera consciente y sin incentivos ajenos al suministro de electricidad<sup>2</sup>.

Finalmente, cabe señalar que esta modificación se tomó en un contexto regulatorio que pretendía reducir las ventas engañosas y reforzar la confianza del consumidor en el mercado eléctrico.

Por tanto, aceptar que una cláusula genérica o accesoria permita llamadas comerciales telefónicas vaciaría de contenido y la finalidad de la prohibición introducida por el Real Decreto 88/2026.

### **3. SOBRE LA CORRECTA IDENTIFICACIÓN DEL CONSUMIDOR EN LA CONTRATACIÓN**

Con respecto a la consulta sobre si la utilización de documentos no oficiales o certificados de terceros de confianza que no verifican la identidad del consumidor es acorde a lo previsto en el artículo 13.ah)1º del reglamento de suministro, se indica lo siguiente:

Aunque con anterioridad al Real Decreto 88/2026 la normativa sectorial no recogía de forma expresa la obligación de verificar la identidad del consumidor que iba a contratar el suministro, dicha obligación no puede considerarse novedosa. Se trata de una exigencia inherente a la actividad del comercializador, sobre el que además recae la carga de la prueba de su correcto cumplimiento, aspectos derivados principalmente de la normativa general de defensa de consumidores y usuarios<sup>3</sup>. Sí se recoge en la normativa sectorial la necesidad de disponer de justo título para ser titular del suministro, y la CNMC ha señalado, en sus informes de supervisión del efectivo consentimiento del consumidor al cambio de comercializador, la necesidad de que el comercializador contraste la identidad del consumidor mediante documento que permita la correcta identificación del usuario de justo título.

Para acreditar la correcta identidad de un consumidor resulta necesario presentar un documento oficial, como puede ser el documento nacional de identidad o el pasaporte, en la medida que constituyen la única forma de asociar sin equívoco los datos personales del consumidor con una persona física determinada<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Un ejemplo sería la inclusión de elementos en la página web de la comercializadora para que el consumidor pueda introducir su número de teléfono con el propósito expreso de recibir información o contratar un servicio concreto (p. ej. ventanas emergentes con mensajes tipo «¿Te llamamos?» o «¿Necesitas ayuda?»).

<sup>3</sup> Para el caso de las contrataciones a distancia, el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias recoge expresamente los requisitos formales, señalando en su artículo 98.9 lo siguiente: «Corresponde al empresario probar el cumplimiento de las obligaciones a que este artículo se refiere. El empresario deberá adoptar las medidas adecuadas y eficaces que le permitan identificar inequívocamente al consumidor y usuario con el que celebra el contrato».

<sup>4</sup> En todo caso, el comercializador no debería guardar copia del documento, tal como lo señala la Agencia Española de Protección de Datos: <https://www.aepd.es/preguntas-frecuentes/1-tus-derechos/3-identificacion-con-dni>. En su caso, podría guardar copia con los datos no estrictamente necesarios censurados.

El Reglamento de suministro también contempla que el usuario pueda identificarse digitalmente, ya sea mediante certificado de su firma digital o mediante certificado de un tercero de confianza.

Con respecto a la firma mediante certificado de firma digital del usuario, con el fin de que la firma resultante tenga un efecto jurídico equivalente al de una firma manuscrita, el certificado debería ser un certificado cualificado emitido por un prestador cualificado inscrito en la TSL<sup>5</sup> (artículo 25.2 del [Reglamento \(UE\) 910/2014](#)).

Con respecto al «tercero de confianza», debe entenderse que se refiere a los prestadores de servicios de confianza regulados por el Reglamento europeo, siempre que estén inscritos o supervisados conforme a él<sup>6</sup>. En consecuencia, la referencia a «tercero de confianza» contenida en el artículo 13 ah) del Reglamento de suministro debe interpretarse conforme al marco del citado reglamento, de modo que los prestadores de servicios de confianza inscritos o supervisados conforme al citado reglamento pueden desempeñar válidamente esta función.

Las funciones del prestador de confianza pueden a su vez ser desempeñadas por un prestador cualificado o no cualificado. El prestador cualificado que certifica la contratación (mediante servicios de entrega electrónica certificada cualificada, conservación cualificada de firmas o sellos, o contratación electrónica certificada) aporta presunción de integridad de los datos, de correcta prestación del servicio y de exactitud de la fecha y hora. En este caso, se garantiza la verificación previa de la identidad del firmante por métodos equivalentes a la presencia física. El prestador no cualificado puede igualmente certificar el proceso de contratación electrónica, pero requiere que se complemente con la exigencia de aportar un documento válido de identificación (DNI, NIE etc.) para poder garantizar la identidad del firmante.

A los efectos de cumplimiento con el Reglamento de suministro, se considera que cualquier vía podría ser utilizada siempre que, en el caso de prestador no cualificado, se complemente con la exigencia de aportar un documento válido de identificación (DNI, NIE etc.).

#### 4. SOBRE LOS CONTRATOS DE PRECIOS DINÁMICOS

Con respecto a la consulta realizada sobre si una oferta indexada a los precios horarios del mercado puede o no ser calificada como “contrato de precios dinámicos” a los efectos del artículo 13.n) del Reglamento de Suministro, y, por tanto, estarían

---

<sup>5</sup> Trusted Service List o Lista de confianza de prestadores cualificados de servicios electrónicos de confianza: <https://digital.sede.gob.es/pagina?id=Lista-de-confianza-de-prestadores-cualificados-de-servicios-electr%C3%B3nicos-de-confianza>

<sup>6</sup> La intervención del «tercero de confianza» quedaba regulada en el artículo 25 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, que fue expresamente derogado por la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza. Tal como se indica en el preámbulo de esta última, la derogación responde a que «los servicios ofrecidos por este tipo de proveedores se encuentran subsumidos en los tipos regulados por el [Reglamento \(UE\) 910/2014](#), fundamentalmente en los servicios de entrega electrónica certificada y de conservación de firmas y sellos electrónicos».

sujetas a las obligaciones de información precontractual previstas para este tipo de contratos, se indica lo siguiente:

El Reglamento de suministro define el contrato con precios dinámicos de electricidad como *«el contrato de suministro de electricidad que refleja la variación del precio en los mercados al contado, incluidos los mercados diarios e intradiarios, a intervalos al menos iguales al período de liquidación del mercado»*<sup>7</sup>. Dado que el periodo de liquidación del mercado eléctrico español es cuarto-horario desde diciembre de 2024, no podría afirmarse, en sentido estricto y conforme a la anterior definición, que los contratos con precios horarios indexados al mercado mayorista puedan denominarse dinámicos. Cabe señalar no obstante, que, independientemente de si la indexación es horaria o cuarto-horaria, el elemento esencial en ambos casos es la traslación al consumidor final de la señal de precio del mercado eléctrico, permitiendo que el coste del suministro refleje de forma directa las variaciones del mercado mayorista eléctrico a diferencia, por ejemplo, de los contratos que establecen un precio fijo independientemente de lo que ocurra en este mercado.

Esta traslación directa permite a los consumidores realizar una gestión activa de su demanda en función de la evolución de esos precios, pero a su vez implica que asuman un riesgo derivado de la evolución de esos precios que no pueden anticipar.

El Reglamento incorpora las siguientes obligaciones de información precontractual, de acuerdo con su artículo 13.n:

- El comercializador informará al consumidor de las oportunidades, los costes y riesgos derivados de formalizar este tipo de contrato.
- Incluirá antes de la formalización del contrato, una estimación de la facturación mensual bajo las condiciones del contrato dinámico teniendo en cuenta los datos del mes anterior a la celebración del contrato. En caso de no disponer de datos de consumo, se emplearán los perfiles de consumo aprobados por resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas que resulten de aplicación.
- En todo caso, el comercializador recabará el consentimiento del consumidor antes de celebrar un contrato con precios dinámicos de electricidad.

Es decir, el Reglamento de suministro prevé una serie de medidas para asegurar que el consumidor está bien informado de las ventajas y los riesgos de estos tipos de contratos y que pueda anticipar los impactos de variaciones inesperadas, que resultan igualmente de aplicación a cualquier tipo de contrato indexado al precio del mercado ya sea cuarto-horario, horario o incluso mensual.

Por ello, las previsiones referidas a los contratos de precios dinámicos deben aplicar igualmente a cualquier tipo de contrato de precios indexados.

---

<sup>7</sup> Tal y como se define en la Directiva (UE) 944/2019, que queda traspuesta en los aspectos relacionados con los contratos de precios dinámicos.

Estas mismas consideraciones deben referirse también a aquellos contratos que tienen alguno de los términos del precio de su contrato indexados a la evolución de alguno de los componentes del precio final del mercado mayorista eléctrico. Por ejemplo, en los últimos meses algunas comercializadoras han comenzado a ofrecer productos comerciales en los que se traslada al consumidor la evolución del proceso de solución de restricciones técnicas de la operación del sistema eléctrica. Dada la dificultad que puede suponer para el consumidor comprender este tipo de productos, así como sus posibles riesgos y ventajas, el comercializador debe adoptar las previsiones anteriores para garantizar una mayor protección del consumidor.

## 5. SOBRE LOS CONTRATOS A PRECIO FIJO

La CNMC ha venido indicando que los contratos de suministro eléctrico a precio fijo se caracterizan por la estabilidad del precio durante toda su vigencia, de modo que las comercializadoras no pueden modificarlo unilateralmente antes de la finalización o prórroga del contrato<sup>8</sup>. En este sentido, no resulta acorde con esta modalidad contractual trasladar al consumidor incrementos de costes sobrevenidos durante la ejecución del contrato. Asimismo, se ha cuestionado la utilización de cláusulas que permiten la modificación unilateral de las condiciones contractuales, subrayando que el mero preaviso al consumidor o la posibilidad de resolución del contrato no legitiman por sí solos dicha modificación. Únicamente cabrían ajustes en aquellos supuestos previamente previstos y vinculados a variaciones de componentes regulados, como peajes o cargos.

Lo anterior se enmarca en lo dispuesto en la Directiva (UE) 2019/944, cuya transposición en lo relativo a los precios fijos se ha llevado a cabo, parcialmente, a través del Reglamento de suministro. En particular, el artículo 30.1.i) establece que las cláusulas bajo las cuales se podrán revisar las condiciones establecidas en el contrato no resultarán de aplicación en caso de contratos a precio fijo. Esta misma previsión se recoge en el artículo 44.1.e) de la Ley 24/2013, cuya redacción fue modificada por el Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio<sup>9</sup>. Ello con el fin de reforzar la protección del consumidor en el mercado eléctrico.

Por tanto, si el comercializador utiliza la denominación «*de contrato a precio fijo*» en el producto ofertado, no caben cláusulas de revisión más allá de las vinculadas

---

<sup>8</sup> Acuerdo sobre la modificación unilateral de contratos de suministro de electricidad por parte de algunos comercializadores. [CNS/DE/502/25](#)

<sup>9</sup> «Ser debidamente avisados de forma transparente y comprensible, con al menos un mes de antelación, por escrito y de manera separada a su factura, de cualquier intención de modificar las condiciones del contrato que se pueda producir una vez transcurrido el plazo de vencimiento o sus prórrogas y ser informados de su derecho a rescindir el contrato sin coste alguno cuando reciban el aviso.

El contenido de estas cláusulas, que no resultarán de aplicación en caso de contratos a precio fijo, deberá recoger los parámetros y fórmulas que reflejen cuándo podrán revisarse las condiciones establecidas en el contrato. Asimismo, ser notificados de forma directa por su suministrador sobre cualquier revisión de los precios derivada de las condiciones previstas, por escrito y de manera separada a su factura, con al menos un mes de antelación a su aplicación de forma transparente y comprensible.

[...]»

únicamente a aquellos supuestos previamente previstos y vinculados a variaciones de componentes regulados, como peajes o cargos y no a los componentes asociados a la evolución del precio del mercado.

A la vista de lo anterior, esta Sala de Supervisión Regulatoria

## **ACUERDA**

**Único.** Dar respuesta a las consultas planteadas sobre la obtención del consentimiento del consumidor para realizar publicidad y prácticas de contratación por vía telefónica y la acreditación del consumidor en la contratación, de acuerdo con lo previsto en el Reglamento general de suministro, comercialización y agregación, aprobado por Real Decreto 88/2026, de 11 de febrero.

Publíquese este acuerdo en la página web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ([www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)) y remítase a la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio para la Transición Energética y Reto Demográfico.