

RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE UNA DECISIÓN JURÍDICAMENTE VINCULANTE DE LA CNMC EN RELACIÓN CON EL SIGNIFICATIVO INCREMENTO DE CAMBIOS DE COMERCIALIZADOR DE ELECTRICIDAD SIN CONSENTIMIENTO COMO CONSECUENCIA DE SELECCIÓN ERRÓNEA DEL CÓDIGO CUPS DEL PUNTO DE SUMINISTRO.

Expediente: DJV/DE/005/22

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D.^a. María Ortiz Aguilar

D.^a. María Pilar Canedo Arrillaga

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 28 de febrero de 2023

La Sala de Supervisión Regulatoria, en su reunión de 28 de febrero de 2023, 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. Dinamización de los cambios de comercialización y casuística de los “cruces de CUPS”.

Durante los años 2021 y 2022, como consecuencia de los incrementos en los precios en el mercado de electricidad, se ha producido una dinamización importante en el mercado minorista, con un incremento muy relevante en el número de cambios de comercializador, especialmente en la salida de consumidores desde la tarifa regulada (PVPC) al mercado libre. Así si durante los años 2018, 2019 y 2020 se produjo una media de 3,3 millones de cambios de comercializador al año, durante 2021 los cambios fueron unos 5 millones y en 2022, unos 6,5 millones, lo que supone incrementos del 52% y 97%. El mayor movimiento en el mercado minorista ha ido acompañado, en ocasiones, de algunas prácticas a la hora de la captación de los clientes que es posible mejorar.

Así, desde el año 2021 se ha detectado un fuerte incremento de las denuncias recibidas en la CNMC por los consumidores de electricidad contra las empresas comercializadoras por contrataciones sin consentimiento. Entre ellas están aquellas cuyo origen se encuentra en la asignación errónea del código CUPS (Código Unificado de Punto de Suministro) durante el proceso de formalización de la contratación. Con ello, de forma ajena a su voluntad, el consumidor no contrata el suministro en su punto de consumo, sino que se vincula la contratación del suministro a un CUPS ajeno. Esta casuística está teniendo lugar de forma más asidua en unas comercializadoras que en otras, lo que denotaría una falta de diligencia por parte de las primeras. Esta problemática comúnmente se denomina “*cruce de CUPS*”.

Así, la CNMC habría recibido 25 denuncias por esta casuística en 2020, lo que supuso el 15% del total de denuncias por cambio de comercializador sin consentimiento. Sin embargo, en el 2021 se produjo un incremento considerable, del 360%, con 89 casos, duplicándose el peso de esta problemática, el 33%, sobre el total de denuncias por cambio sin consentimiento. A fecha del 30 de junio de 2022

la tendencia creciente iniciada en 2021 se mantuvo, con 68 denuncias, el 29% del total de denuncias por cambios de comercializador sin consentimiento.

Denuncias recibidas CNMC por cambio sin consentimiento	2020	2021	Hasta junio 2022
Total cambios sin consentimiento	172	270	232
Cambios sin consentimiento por cruce de CUPS	25	89	68
Cambios sin consentimiento otras causas (engaño, fraudulento, etc.)	147	181	164
Peso cruces de CUPS	15%	33%	29%

Fuente: CNMC

Del mismo modo, en las consultas recibidas en el “buzón de cambio de comercializador” se observa un considerable incremento tanto del número de consultas por este motivo como de su peso relativo sobre el resto de las reclamaciones. Así en 2021, el 25% de las consultas realizadas fueron relativas a problemas derivados de “*cruces de CUPS*” (111 sobre un total de 447). Mientras que a 30 de junio de 2022 el peso de estos casos ascendía al 49% (134 sobre un total de 276).

Consultas recibidas al Buzon de Cambio de Comercializador	2021	Hasta junio 2022
Total consultas al Buzon de Cambio	447	276
Consultas por cruces de CUPS	111	134
Consultas por otros motivos (cambios sin consentimiento, etc.)	336	142
Peso cruces de CUPS	25%	49%

Fuente: CNMC

2. Los motivos que justifican el inicio del procedimiento

El “*cruce de CUPS*” ocasiona efectos muy negativos tanto al consumidor contratante, como al consumidor propietario del CUPS, que tiene el justo título de ser el usuario de la energía. Mientras que en el primero no se produce la contratación efectiva del suministro con el comercializador que él desea, en el segundo, se le cambia de comercializador sin su consentimiento, infringiendo su derecho a ser suministrado por el comercializador que tiene contratado.

De acuerdo con la regulación vigente del sector eléctrico¹, el consumidor adquiere la energía para su propio consumo y tiene derecho a elegir suministrador y a formalizar un contrato de suministro, en el que especifique, entre otros, la identidad del titular y la dirección del punto de suministro.

Asimismo, la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (artículo 66 *quáter* del RDL 1/2007, de 16 de noviembre, LGDCU²) prohíbe que el consumidor sea suministrado por un comercializador no deseado y declara el interés del consumidor en continuar con el suministro del servicio con su suministrador anterior, en el caso de cambios de suministrador imprevistos o no deseados.

Se identifican a continuación las posibles consecuencias negativas del “*cruce de CUPS*”, tanto para uno como para otro consumidor:

- El consumidor que contrata pasa a ser titular de un CUPS sobre el que no tiene justo título y se le factura por un consumo ajeno realizado por el consumidor con justo título. Dependiendo del tipo de contrato, los efectos serían:
 - Doble facturación: Si el consumidor contrata un cambio de comercializador, seguirá recibiendo la facturación de su antiguo comercializador para su punto de suministro (dado que no se produjo de forma efectiva el cambio), y también la facturación del punto de suministro que se le ha asignado erróneamente en el nuevo el contrato.
 - No se produce el alta efectiva del suministro: Si el consumidor solicita un alta de un suministro, recibirá la facturación del punto de suministro que se le ha asignado erróneamente en el contrato, pero seguirá sin tener un suministro efectivo en el lugar donde desea.
- El consumidor con justo título deja de ser suministrado por su comercializador vigente y el contrato que tenía deja de ser efectivo. El consumidor puede recibir un aviso de modo inmediato, tras haber dejado de ser suministrado por su comercializador, pero si no recibe esa notificación voluntaria, puede desconocer este hecho hasta un tiempo

¹ Artículo 44.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

² 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.

después (cuando percibe que no recibe cargos bancarios o facturas). Una vez descubierta esta circunstancia, este consumidor se enfrenta a los siguientes problemas para resolver la incidencia:

- Desconoce el nombre del comercializador que ha realizado el cambio de forma errónea, lo que le imposibilita gestionar una reclamación. En la empresa distribuidora este consumidor ya no consta como titular, por lo que no puede acceder a los datos relacionados con el CUPS de su suministro y no puede recibir información sobre el nuevo comercializador que suministra a su CUPS.
- Si llega a tener conocimiento del nombre de la comercializadora que cometió el error, ésta no le reconoce como cliente, lo que le dificulta interponer una reclamación para revertir la situación.
- Puede sufrir un corte súbito de suministro porque el consumidor contratante (al comprobar que recibe una doble facturación), comunica la baja del nuevo contrato o deja de abonar las facturas de éste.
- En el caso de que el consumidor contratante solicite el desistimiento del contrato, el comercializador que cometió el error solicita el inicio del procedimiento de desistimiento al distribuidor. Este procedimiento establece que cuando se hubiera producido un cambio de comercializador con cambio de titular, el distribuidor traspasará el punto de suministro al Comercializador de Referencia de la zona, manteniendo el nuevo titular asociado al CUPS (no se puede desistir del cambio de titularidad). Es decir, no se repone al comercializador anterior con el titular previo y en las condiciones contractuales que tenía. Esta situación complica aún más la resolución del problema.
- Si el consumidor que contrata avisa a la comercializadora entrante del error cometido al asignarle un CUPS que no le pertenece, el comercializador podría solicitar la reposición al comercializador saliente a través del distribuidor. Sin embargo, se dan casos en los que el comercializador saliente (en contra de lo dispuesto en la regulación) no acepta restituir al consumidor en las condiciones que tenía y sólo le permite hacer un contrato nuevo (las condiciones económicas de los contratos actuales suelen ser más desfavorables que las que se firmaban en fechas anteriores). De este modo, el consumidor, que no deseaba una modificación de contrato, se encuentra que le instan a realizar un contrato que no

desea, pues entiende que él no ha rescindido su contrato con su comercializadora.

En todo caso, los derechos de ambos consumidores resultan infringidos, conforme se recoge de manera expresa en la LSE y en la LGDCU.

Las comercializadoras objeto de decisión jurídicamente vinculante serían aquellas que han registrado una mayor incidencia de casos de “*cruces de CUPS*”, tanto en las denuncias recibidas por la CNMC por cambio de comercializador sin consentimiento como por las consultas efectuadas en el “Buzón de Cambio de Comercializador”. Estos agentes concretos no estarían observando la debida diligencia para asegurarse que formalizan un nuevo contrato con el usuario de justo título del punto de suministro, máxime cuando en otros agentes con un número de cambios similares, esta casuística tiene una incidencia muy inferior.

Así, la CNMC ha contabilizado que las cuatro comercializadoras siguientes registraron un número significativo de denuncias relacionadas con “*cruces de CUPS*” durante el período enero de 2021 a junio 2022³: ENDESA ENERGIA, S.A.U., NATURGY IBERIA, S.A., IBERDROLA CLIENTES, S.A.U. y HOLALUZ-CLIDOM, S.A.

Comercializadoras mayor peso cruces de CUPS en Denuncias cambios sin consentimiento CNMC	2021	1S 2022	Acumulado enero 2021-junio 2022	Peso en cambios electricidad ML 2021
ENDESA ENERGIA	33%	29%	29%	21%
NATURGY IBERIA	19%	28%	22%	13%
IBERDROLA CLIENTES	11%	12%	13%	22%
HOLALUZ	9%	6%	7%	4%
Total denuncias CNMC causadas por un cruce de CUPS	89	68	157	4.607.398

Fuente: CNMC

Nota: En la tabla se incluyen comercializadoras que recibieron en la CNMC más de 5 denuncias por “*cruce de CUPS*” en el periodo enero 2021 – junio 2022.

³ Comercializadores con más de 5 denuncias en el período. El quinto comercializador en número de denuncias ha recibido 4. En comparación, ENDESA ENERGIA recibió 49, NATURGY IBERIA 36, IBERDROLA CLIENTES 18, y HOLALUZ-CLIDOM 12.

Estas mismas tendencias se observarían en las consultas efectuadas en el “Buzón de Cambio de Comercializador”.

Comercializadoras mayor incidencia cruces de CUPS en Buzon Cambio Comercializador CNMC	2021	1S 2022	Acumulado enero 2021- junio 2022	Peso en cambios electricidad ML 2021
ENDESA ENERGIA	33%	44%	39%	21%
NATURGY IBERIA	13%	24%	18%	13%
IBERDROLA CLIENTES	8%	11%	10%	22%
HOLALUZ	13%	5%	9%	4%
Total consultas Buzon CNMC causadas por un cruce de CUPS, en que la comercializadora es conocida	48	55	103	4.607.398

Fuente: CNMC

3. **Ámbito subjetivo de la decisión jurídicamente vinculante**

Teniendo en cuenta la información recabada en las actuaciones previas llevadas a efecto e indicadas en el punto anterior, las empresas objeto de la decisión jurídicamente vinculante en el sector eléctrico serían las comercializadoras de electricidad ENDESA ENERGIA, S.A.U, NATURGY IBERIA, S.A., IBERDROLA CLIENTES, S.A.U. y HOLALUZ-CLIDOM, S.A.

Todas ellas comparten una situación de un elevado número de reclamaciones ante la CNMC por cambios de comercializador con “*cruces de CUPS*”, situación que no se da con tanta profusión en el resto de las comercializadoras de electricidad.

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 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 28 de noviembre de 2022 a dar inicio al procedimiento para la adopción de una decisión jurídicamente vinculante de la CNMC en relación con el significativo

incremento de cambios de comercializador de electricidad sin consentimiento como consecuencia de selección errónea del código CUPS del punto de suministro.

Dicho acuerdo de inicio fue puesto a disposición vía telemática de las siguientes sociedades mercantiles el mismo día 28 de noviembre de 2022:

- NATURGY IBERIA S.A. procedió a la lectura de la notificación el mismo día 28 de noviembre.
- ENDESA ENERGIA S.A.U. procedió a la lectura de la notificación el día 29 de noviembre.
- IBERDROLA CLIENTES S.A.U. procedió a la lectura de la notificación el día 29 de noviembre.
- HOLALUZ-CLIDOM, S.A., tras un primer rechazo tácito de la notificación, procedió a su lectura el día 19 de diciembre de 2022.

Ampliaciones de plazo.

IBERDROLA CLIENTES, S.A.U, solicitó ampliación de plazo mediante escrito de 14 de diciembre. Dicha ampliación fue concedida mediante escrito de la Directora de Energía de 15 de diciembre de 2022.

TERCERO. – ALEGACIONES DE LAS PARTES AL ACUERDO DE INICIO

Las partes presentaron las alegaciones al Acuerdo de inicio que se resumen a continuación:

a) Alegaciones de NATURGY IBERIA S.A.

Por escrito de 7 de diciembre de 2022, NATURGY IBERIA S.A. (en adelante NATURGY) efectuó las siguientes alegaciones:

- Que en el último año ya habría llevado a cabo modificaciones relevantes en su gestión para dotar de mayor claridad los datos básicos del punto de suministro durante la contratación, y contrastar esta información en caso de un primer rechazo del distribuidor.
- Que mientras no se disponga de un SIPS eléctrico público similar al del sector del gas natural que permite la asociación de CUPS – dirección, estas incidencias seguirán produciéndose pese al celo y contraste que en los procesos pongan los agentes. En ese sentido, se solicita nuevamente

a la CNMC que revise el actual formato del SIPS eléctrico y la mensajería asociada al Formato P0⁴, para subsanar esta casuística.

- Asimismo, solicita definir y completar los formatos para el procedimiento de reposición.

b) **Alegaciones de ENDESA ENERGIA S.A.**

Por escrito de 15 de diciembre de 2022, ENDESA ENERGIA S.A. (en adelante ENDESA) efectuó las siguientes alegaciones:

- Que la aplicación de la decisión jurídica vinculante debería extenderse a todas las comercializadoras, dado que, si su objetivo es proteger los intereses de los consumidores y, por otro, establecer criterios genéricos para actuaciones de las propias comercializadoras, carecería de sentido que solo aplicase a unas cuantas. En este sentido, el criterio señalado para su adopción (número de reclamaciones recibidas) resultaría variable y con claras posibilidades de que se viera modificado.
- Que la decisión jurídica vinculante podría afectar negativamente la competencia, dado que se estaría imponiendo unas medidas más gravosas para la contratación a dichas comercializadoras y otorgando un trato discriminatorio que puede cercenar la competencia entre comercializadoras.
- Que respecto al contraste de datos que se exigiría, en caso de un primer rechazo por parte del distribuidor de aquellas solicitudes de cambio de comercializador sin modificación del titular (empleando el Formato C1), esta tarea no se podría llevar a efecto en el 100% de los casos, puesto que el cliente no siempre está localizable telefónicamente y en ese caso no existe una base de datos fidedigna contra la que contrastar dicha información.

⁴ Formato P0 para solicitar información de un punto de suministro previo a la contratación. Este permite al comercializador solicitar información al distribuidor sobre un punto de suministro como paso previo a la contratación. A través de esta consulta el comercializador recibe información en tiempo real de los datos del punto de suministro contratable, salvo el trinomio titular-CUPS-dirección (por analogía al SIPS). Esto es, accede a información sobre la tarifa ATR, la potencia contratada, si se trata de vivienda habitual, si dispone del CIE, etc. Asimismo, el formato de comunicación P0 permite al comercializador comprobar si el dato del NIF del titular del punto de suministro que dispone coincide con el de la BBDD del distribuidor, respondiéndole este afirmativamente en caso de coincidencia y negativamente de lo contrario.

- Que el código CUPS es, en general, desconocido por el ciudadano y tampoco es consciente de la importancia que tiene (haciendo un paralelismo con el IBAN en la contratación bancaria) ni de las consecuencias que acarrea no comprobar que la contratación se realice en el CUPS de su titularidad.
- Que la única medida que estimamos realmente efectiva para evitar los “*cruces de CUPS*” sería que la dirección del punto de suministro del cliente volviera a estar disponible en el SIPS de electricidad, tal y como sucede con el SIPS de gas (existe una asimetría notable entre ambos sectores). De lo contrario, se debería posibilitar la consulta al SIPS en el momento de la contratación.
- Que ENDESA habría implementado un plan de acción en la contratación digital y telefónica, consistente en el envío al cliente de SMS/mail que incluye el trinomio titular- CUPS-dirección de suministro de la contratación para que el cliente confirme que todos los datos son correctos. También se comunica en cualquier movimiento que implique un cambio de titular al titular entrante y saliente (si se conoce), para minimizar errores.
- Que sigue pendiente el establecimiento de un formato para el procedimiento de reposición, actualmente su aplicación por parte de los agentes es heterogénea.
- En cuanto a las “cautelos” que los agentes deberían aplicar en relación con las bajas solicitadas sobre un CUPS que en los 4 meses anteriores haya sido objeto de un cambio de comercializador con cambio de titular, ENDESA ENERGIA entiende que podrían ir contra la competencia, dado que los agentes no pueden dilatar la solicitud de baja de un cliente, cuyo plazo está regulado en los propios formatos de CNMC, sin justificación debida, lo que además podría redundar en una mayor deuda de las comercializadoras.
- Por último, entendiendo que la CNMC quiera auditar las gestiones de baja realizadas, se necesitaría conocer el detalle sobre cómo “documentar y tener disponible para la CNMC las gestiones realizadas.

c) **Alegaciones de HOLALUZ-CLIDOM S.A.**

Por escrito de 15 de diciembre de 2022, HOLALUZ-CLIDOM S.A. (en adelante HOLALUZ) efectuó las siguientes alegaciones:

- Que HOLALUZ efectúa controles durante la contratación. En el caso de la contratación on-line, con preguntas diseñadas para conocer las

posibilidades de que el potencial cliente sea el efectivo titular del punto de suministro, a efectos de solicitar un C1 ante la empresa distribuidora.

Para finalizar con el proceso de alta, el usuario debe validar su contrato a través del e-mail que se le remite a tal efecto al correo electrónico facilitado en el proceso de contratación. En ese correo se le explicita que debe validar su contrato, y que debe revisar sobre todo los datos de Dirección y CUPS, que vienen incluidos en el correo para facilitar su revisión.

- Asimismo, HOLALUZ aplica mecanismos de control previos a la contratación. [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]
- Igualmente, HOLALUZ realiza llamadas de control con posterioridad a la venta, para garantizar que la contratación es correcta, se cerciora de que los clientes efectivamente han mostrado su consentimiento de realizar un cambio de comercializadora o darse de alta de un nuevo suministro con Holaluz y trata de verificar que los datos proporcionados de los clientes son los correctos, dado que reiteran los mismo para su confirmación.
- Si bien el P0 puede ser un mecanismo efectivo para reducir el número de “cruces de CUPS”, no cubre todos los casos posibles. Así, habrá cambios que genuinamente requieran el cambio de titular (formato C2), en los que también se produzcan cruces.
- Con respecto a los perjuicios sufridos por el titular del CUPS tras producirse esta asignación errónea, HOLALUZ considera indispensable la creación de un fichero automatizado de intercambio, en formato xml, para la figura de la reposición, esto es, estandarizar este proceso.

d) Alegaciones de IBERDROLA CLIENTES S.A.U.

Por escrito de 16 de enero de 2022, IBERDROLA CLIENTES S.A.U. (en adelante IBERDROLA) efectuó las siguientes alegaciones:

- Que el acto administrativo no estaría justificado. IBERDROLA señala que el objetivo de la decisión jurídica vinculante es perfeccionar dentro de los procesos de intercambio entre comercializadores los ficheros ya existentes y mejorar la calidad de la información previa a la contratación, o de crear otros nuevos. Por lo que esto se debería materializar a través del establecimiento de ficheros de intercambio de información entre distribuidores y comercializadores, cuya competencia es una función propia de la CNMC prevista en el artículo 7.4 de la Ley 3/2013, o a través de la aprobación de normativa que vincule a todas las comercializadoras de electricidad, cuya competencia le corresponde al Ministerio.

- Que la aplicación de la decisión jurídica vinculante debería extenderse a todas las comercializadoras. IBERDROLA expone que el problema afecta por igual a todas las comercializadoras tal y como se expuso en la respuesta al requerimiento de información, expediente IS/DE/022/22 remitido en el mes de mayo de 2022. El acuerdo de inicio parece que se habría dirigido a los comercializadores que mayor número de contrataciones efectúan y por tanto con mayor impacto de incidencias por “*cruce de CUPS*”, y no a alguna razón específica que indique que surge como un problema específico en los procesos de contratación de dichos comercializadores.
- Que la medida conllevaría un requisito adicional en la contratación, y provocaría una mayor complejidad en la contratación de los consumidores con esas comercializadoras. Esto discrimina a los consumidores respecto a los que contraten con comercializadores no afectados por la decisión, y afectaría injustificadamente la competencia.
- Que con el fin de que los perjuicios causados por los “*cruces de CUPS*” se resuelvan a la mayor brevedad se considera que resulta imprescindible que la CNMC promueva un Procedimiento claro de Reposición. En ese sentido se propone un procedimiento que permita al comercializador causante del cruce conocer la identidad del titular del punto de suministro afectado, para facilitar la resolución del problema y evitar mayores perjuicios como un corte de suministro.
- Asimismo, propone una serie de medidas para la mejora de los procedimientos de contratación y de la transparencia de la información:
 - Que todos los comercializadores expliciten claramente el CUPS, tanto en los documentos de contratación como en las facturas.
 - Que los comercializadores identifiquen el CUPS y su dirección en sus bases de datos propias en caso de haberlo suministrado previamente.
 - Exigir a todos los distribuidores la implementación de las consultas P0 (o A5_29 en gas).
 - Modificar el P0 para permitir al comercializador consultar la dirección del punto de suministro y su titular, siendo estas consultas puntuales, no masivas y autorizadas por el cliente para poder efectuar la contratación en el punto de suministro correcto.
 - En caso discrepancias en el P0, o bien rechazos en un C1, el comercializador debería verificar con el cliente la dirección del punto de suministro y el CUPS.

- Que exigir evidencia documental adicional para acreditar el justo título para un consumidor que solicita el cambio en su propio domicilio constituiría una barrera a la libertad de elección del comercializador y perjudicaría gravemente la competencia.
- En relación con el procedimiento de baja de contratos, IBERDROLA propone que el comercializador entrante identifique claramente el motivo de la baja que solicita el cliente, y que deje constancia documental de las comunicaciones con el cliente que solicita la baja y de la comunicación con el distribuidor para comunicarle la baja como comercializador por un error de “*cruce de CUPS*” o por un cese de actividad.

CUARTO. – TRAMITE DE AUDIENCIA.

Con fecha 30 de enero de 2023 la Directora de Energía confirió a las interesadas trámite de audiencia, remitiendo a todas ellas el *“Informe preliminar sobre la adopción de una decisión jurídicamente vinculante de la CNMC en relación con el significativo incremento de cambios de comercializador de electricidad sin consentimiento como consecuencia de selección errónea del código CUPS del punto de suministro”*, 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 las interesadas pudieran efectuar alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimaran pertinentes en el plazo de diez días.

En el informe se proponen una serie de medidas para reducir la probabilidad de asignación errónea del CUPS a un consumidor durante la contratación, así como medidas adicionales para evitar los perjuicios sufridos por el titular del CUPS tras producirse esta asignación errónea.

Se propone asimismo conceder a los interesados un plazo de un mes para su cumplimiento.

El mismo día 30 de enero de 2023 fue recibida la notificación del trámite de audiencia por parte de NATURGY IBERIA S.A.

El día 31 de enero de 2023 recibió la notificación ENDESA ENERGIA S.A.U.

Por otra parte, IBERDROLA CLIENTES S.A.U. accedió a la notificación el 3 de febrero de 2023, mientras que HOLA LUZ-CLIDOM S.A. accedió a la misma el 9 de febrero de 2023.

QUINTO. – ALEGACIONES PRESENTADAS POR LOS INTERESADOS EN EL TRÁMITE DE AUDIENCIA.

a) Alegaciones de IBERDROLA CLIENTES S.A.U.

Con fecha 17 de febrero de 2023 tuvieron entrada alegaciones de IBERDROLA CLIENTES S.A.U. (en adelante IBERDROLA) a la propuesta de resolución de la decisión jurídica vinculante, que aquí se resumen:

- IBERDROLA solicita que se la exima de las obligaciones de la decisión jurídica vinculante, puesto que la incidencia de errores de los casos de cruce de CUPS no resulta significativa.
- Respecto al documento resumen separado con el trinomio CUPS-titular-dirección contemplado en las medidas:
 - el CUPS es un dato desconocido por el cliente, cuyos errores pasan desapercibidos para el consumidor en la mayoría de las ocasiones.
 - esta medida carece de utilidad en el caso de cruces de CUPS heredados⁵.
- Respecto a la comprobación de los rechazos ocurridos en P0 y cambios sin cambio de titular (C1), IBERDROLA manifiesta que esta doble verificación, puede ser percibida por el cliente como un obstáculo a la libre elección de comercializadora, lo que puede provocar el desistimiento de la contratación, afectando a la libre competencia.
- Respecto a los perjuicios producidos a posteriori tras la asignación errónea:
 - Que localizar al usuario efectivo de la energía es una tarea compleja.
 - Que es el titular actual el que habitualmente solicita el corte de suministro para detener la facturación del punto de suministro y que IBERDROLA como comercializadora no puede oponerse a solicitar una baja por cese, que es el caso más frecuente.
- Respecto al plazo para la implantación de las medidas. IBERDROLA solicita un periodo de adaptación de al menos seis meses.

⁵ Error cometido por el comercializador anterior ya que se identifican después de haberse activado un proceso C1, es decir un cambio de comercializador sin cambios de titular en el punto de suministro.

- Por último, IBERDROLA señala que se debería concretar el tiempo de aplicación de las medidas contempladas para las comercializadoras afectadas.

b) Alegaciones de HOLALUZ-CLIDOM S.A.

Con fecha 23 de febrero de 2023 tuvieron entrada alegaciones de HOLALUZ-CLIDOM S.A. (en adelante HOLALUZ) a la propuesta de resolución de la decisión jurídica vinculante, que aquí se resumen:

- Respecto al documento resumen separado con el trinomio CUPS-titular-dirección contemplado en las medidas, HOLALUZ considera que el envío del correo electrónico que efectúan en estas contrataciones también sería válido para la contratación telefónica.
- Ante cualquier solicitud de baja definitiva, la empresa informa al consumidor de sus consecuencias y se cerciora de que está de acuerdo con las mismas.
- **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**
- Manifiesta la necesidad de que la figura de la reposición esté regulada mediante un fichero xml de intercambio de información con la empresa distribuidora.
- Solicita un plazo superior a 1 mes para la implementación de la resolución (de 3-6 meses).

El resto de partes interesadas no han presentado escritos de alegaciones en relación con la propuesta de resolución.

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 (en adelante Ley 34/1998), 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 de los Mercados y la Competencia (en adelante Ley 3/2013).

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) ⁶ y 41.4 a) de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 (Directiva 2009/737/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.

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, del Sector Eléctrico, de 26 de diciembre (en adelante, Ley 24/2013), y 109.1.g) y 110.d) de la Ley 34/1998, en atención al perjuicio que para el sistema suponga su incumplimiento.

El presente procedimiento tiene por objeto dar un cumplimiento efectivo al derecho que ostenta el consumidor a elegir suministrador y que el cambio de comercializador se efectúe con su consentimiento expreso, tal y como se recoge en el art. 44.1 de la LSE y en la Disposición Adicional Primera de la Orden ITC 1659/2009.

FUNDAMENTOS JURÍDICO MATERIALES

PRIMERO. - SOBRE LAS ALEGACIONES EFECTUADAS

El presente apartado contesta alegaciones realizadas por las empresas. Se agrupan de la siguiente manera: 1) La supuesta no justificación del acto administrativo; 2) El ámbito de aplicación de la medida; 3) Medidas relativas a la reducción en la incidencia de los “*cruces de CUPS*”; y 4) Medidas relativas a evitar perjuicio al consumidor.

⁶ Una previsión equivalente se contiene en la nueva Directiva (UE) 2019/944 (art. 59.3.a).

1) La supuesta no justificación del acto administrativo.

IBERDROLA alega que el objetivo de la decisión jurídica vinculante es perfeccionar dentro de los procesos de intercambio entre comercializadores los ficheros ya existentes y mejorar la calidad de la información previa a la contratación, o bien de crear otros nuevos. Por lo que esto se debería materializar a través del establecimiento de ficheros de intercambio de información entre distribuidores y comercializadores, cuya competencia es una función propia de la CNMC prevista en el artículo 7.4 de la Ley 3/2013, o a través de la aprobación de normativa que vincule a todas las comercializadoras de electricidad, cuya competencia le corresponde al Ministerio.

Si bien es cierto que la CNMC es competente para aprobar los formatos de los ficheros de intercambio de información entre comercializadores y distribuidores (DA 3ª RD 1074/20159), también lo es para emitir una decisión jurídicamente vinculante para la consecución de ciertos objetivos:

- a) prestación de unos servicios competitivos y de calidad, en lo que se refiere al suministro en beneficio de los consumidores y usuarios
- b) 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

Ambas competencias de la CNMC tienen objetivos diferentes y no son excluyentes, sino complementarias con el fin de obtener un mercado minorista competitivo. Si bien la primera facilita y estandariza los intercambios de información, la segunda trata de corregir las conductas inapropiadas de los agentes. Por muy eficientes y completos que sean los ficheros de intercambio de información entre distribuidores y comercializadores aprobados, si la comunicación entre comercializador y consumidor no es adecuada, porque el comercializador no es suficientemente diligente a la hora de recabar la información correcta del consumidor (en la contratación), no solo se producirán “cruces de CUPS”, sino que se incrementarán sus potenciales efectos negativos, tanto en el consumidor contratante como en el consumidor efectivo usuario de la energía.

En todo caso, la CNMC ya habría actuado previamente aprobando los formatos de contratación (A3, C1, C2 y M1⁷), así como el formato P0 (dentro de los límites que por analogía regulan la base de datos SIPS, con omisión del binomio CUPS-dirección para los comercializadores que se encuentran en trámite de contratación), y ha desarrollado una propuesta de formato E2⁸ circulada entre los agentes para atender las reposiciones, así como un nuevo formato de comunicación P1⁹ con información del binomio CUPS-dirección (ya que el comercializador vigente puede conocer la dirección del punto de suministro). Paralelamente a lo anterior, la CNMC ejerce su función de supervisión del funcionamiento del mercado minorista y de protección al consumidor, y por ello propone la adopción de una decisión jurídica vinculante.

2) El ámbito de aplicación de la medida

Agentes implicados en la decisión jurídica vinculante

ENDESA e IBERDROLA alegan que la medida debería aplicarse a todos los comercializadores eléctricos, dado que afectaría a todos ellos, tal y como se expuso en la respuesta al requerimiento de información del expediente IS/DE/022/22, además de ser el objetivo de la decisión, la protección de los intereses de los consumidores.

ENDESA considera que el criterio señalado para su adopción (número de reclamaciones recibidas) resultaría variable y con claras posibilidades de que se viera modificado. Mientras que IBERDROLA señala que se habría dirigido a los comercializadores que mayor número de contrataciones efectúan y por tanto con mayor impacto de incidencias por “*cruce de CUPS*”, y no a alguna razón

⁷ Formato A3: Alta de un punto de suministro; Formato C1: Cambio de comercializador sin modificaciones en el contrato de acceso; Formato C2: Cambio de comercializador con modificaciones en el contrato de acceso; y Formato M1: Modificación en el contrato de acceso.

⁸ Formato E2 de reposiciones eléctricas. Permitiría al comercializador solicitar la vuelta de un CUPS a su situación previa al último cambio de comercializador registrado, cuando éste fue indebido o erróneo, estandarizando este movimiento, reconocido y recogido en la regulación sectorial. Los dos comercializadores implicados en el último proceso de cambio de comercializador tendían la capacidad de solicitar una reposición.

⁹ Formato P1 para la solicitud de información de un punto de suministro, una vez contratado. Permitiría ampliar la información del formato P0, una vez ya contratado el punto de suministro, y obtener entre otros el binomio “Dirección del suministro-CUPS”.

específica que indique que surge como un problema específico en los procesos de contratación de dichos comercializadores.

Como un primer paso para abordar la problemática de los “*cruces de CUPS*”, la CNMC que había detectado que en 2021 se habían duplicado las denuncias por esta causa, abrió un periodo de información previa en marzo de 2022, en el marco del expediente IS/DE/022/22, de medidas de protección al consumidor. El objeto era concienciar a las comercializadoras del problema, así como conocer las medidas que éstas estarían aplicando para mitigar su impacto. En este caso, la investigación se acotó a los 5 comercializadores libres de mayor cuota de mercado junto con HOLALUZ, que ya estaba registrando un número inusual de denuncias por “*cruces de CUPS*” según la información de la que disponía la CNMC en ese momento, y no a la totalidad de comercializadores activos en el sector eléctrico.

Como ya se expuso en el apartado 2 de los Antecedentes del presente procedimiento, la decisión jurídica vinculante se circunscribiría a los cuatro agentes que aglutinan un mayor número de “*cruces de CUPS*” registrados por la CNMC durante un periodo de tiempo de 18 meses, entre el 2021 y el primer semestre de 2022. Estos, efectivamente se encuentran entre los agentes con un mayor número de cambios, según los datos de 2021¹⁰. Si bien cabe señalar que REPSOL COMERCIALIZADORA y ALDRO ENERGIA que son el cuarto y quinto agente por cuota de cambios, resultan el decimocuarto y octavo en número de denuncias por “*cruces de CUPS*”, con 1 y 2 casos respectivamente, registrados en este mismo período de 18 meses. Esto se contrapone a los 49 de ENDESA, 36 de NATURGY, 18 de IBERDROLA y 12 de HOLALUZ. Es más, estos cuatro agentes son los únicos que registran un incremento muy significativo de casos detectado por la CNMC, en comparación con el año 2020, multiplicando varias veces las denuncias por “*cruces de CUPS*” registradas:

¹⁰ En el año 2021 para el sector eléctrico: 1) IBERDROLA CLIENTES 1,02 millones de activaciones; 2) ENDESA ENERGIA 0,98 millones de activaciones; 3) NATURGY IBERIA 0,56 millones de activaciones; 4) REPSOL COMERCIALIZADORA 0,35 millones de activaciones; 5) ALDRO ENERGIA 0,16 millones de activaciones; y 6) HOLALUZ-CLIDOM 0,15 millones de activaciones.

Comercializador	2020	2021	1S 2022
ENDESA ENERGIA	3	29	20
NATURGY IBERIA	4	17	19
IBERDROLA CLIENTES	5	10	8
HOLALUZ-CLIDOM	1	8	4

Fuente CNMC

Como ya se ha señalado, esto estaría indicando deficiencias en sus procedimientos de contratación en relación con las comprobaciones y contrastes adecuados del binomio dirección del punto de suministro – CUPS, junto con una falta de comprobación de la identidad del usuario efectivo de la energía.

Requisitos contratación adicionales que afectarían a la competencia

Igualmente, ENDESA e IBERDROLA alegan que la decisión impondría una serie de medidas más gravosas a ciertas comercializadoras añadiendo complejidad al procedimiento de contratación, discriminando a estas y a los consumidores que contrataran con ellas, además de menoscabar la competencia del mercado.

Las medidas de la resolución no modificarían los procedimientos de contratación y de baja, si no que estarían enfocadas en dar forma concreta a los contrastes necesarios por parte de las comercializadoras para garantizar la identidad del consumidor en estos procedimientos, y en particular la corrección del binomio dirección del punto de suministro – CUPS.

Muy al contrario, si no se tomaran medidas como las que se incluyen en la resolución para que las comercializadoras afectadas adoptaran unas buenas prácticas en la contratación de consumidores, se estaría dando ventaja a unos agentes frente a otros, con el falseamiento de la competencia y los efectos negativos para los consumidores, ya descritos.

3) Medidas relativas a la reducción en la incidencia de los “cruces de CUPS”

Medidas correctoras ya implementadas

NATURGY alega que en el último año ya habría llevado a cabo modificaciones relevantes para dotar de mayor claridad los datos básicos del punto de suministro

durante la contratación, y contrastar esta información en caso de un primer rechazo del distribuidor.

NATURGY en su respuesta al oficio del expediente IS/DE/022/22 del 13 de abril de 2022, señalaba que estaban valorando implementar controles adicionales además de la utilización del P0, por lo que se entiende que estos contrastes adicionales que alega habrían sido implementados con posterioridad, de modo que no sería posible aún evaluar adecuadamente su impacto. Si bien NATURGY no las especifica, las medidas estarían en línea con lo esbozado en la notificación de inicio del procedimiento.

ENDESA habría implementado un plan de acción en la contratación digital y telefónica, consistente en el envío al cliente de SMS/mail que incluye el trinomio titular-CUPS-dirección de suministro de la contratación para que el cliente confirme que todos los datos son correctos.

De modo similar, el plan señalado por ENDESA se habría concebido e implementado con posterioridad a su respuesta al oficio del expediente IS/DE/022/22 del 19 de abril de 2022, donde no se contemplaban este tipo de acciones. Dada su reciente aplicación tampoco sería posible evaluar su impacto. En todo caso, el envío en soporte duradero del trinomio titular-CUPS-dirección de suministro para la confirmación por parte del consumidor coincidiría parcialmente con las medidas contempladas para esta decisión jurídica vinculante, si bien en la decisión únicamente se requeriría confirmación de los datos en caso del rechazo de una solicitud de cambio de comercializador sin cambio de titular (C1), situación en la que el consumidor estaría en mejor disposición de revisar con atención la comunicación recibida.

Adicionalmente ENDESA efectúa comunicación de cualquier movimiento que implique un cambio de titular al titular entrante y saliente (si se conoce), para minimizar errores. Esta está también dentro de las propuestas que realiza IBERDROLA.

Esta medida excedería el ámbito de aplicación de este acto administrativo, y sería más propia de discusión dentro de los grupos de trabajo de procedimientos de cambio de comercializador de la CNMC.

HOLALUZ por su parte efectuaría los siguientes controles:

- Contratación online. Se requiere al cliente que proporcione información sobre su tipo de inmueble y el tiempo que lleva habitándolo.
- Para finalizar con el proceso de contratación en general, el usuario debe validar su contrato a través del e-mail que se le remite a tal efecto al correo electrónico facilitado en el proceso de contratación. En ese correo se le explicita que debe validar su contrato, y que debe revisar sobre todo los datos de Dirección y CUPS, que vienen incluidos en el correo para facilitar su revisión.
- **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**
- Realiza llamadas de control con posterioridad a la venta, para garantizar que la contratación es correcta y verificar los datos proporcionados por los clientes.

[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] el resto de controles aplicados por HOLALUZ habrían sido insuficientes a tenor de los casos registrados por la CNMC.

Es más, entre las medidas aplicadas por HOLALUZ, la validación de los datos de Dirección y CUPS por parte del consumidor iría en línea con lo considerado en la decisión. De modo análogo a ENDESA, HOLALUZ contempla la validación de los datos en el momento de la contratación. Sin embargo, en la propuesta de la decisión se acota a los casos en que se ha producido un rechazo previo en el cambio sin cambio de titular (C1), poniéndose de manifiesto al consumidor la existencia de una incidencia de modo que el consumidor estaría en mejor disposición de revisar con atención la comunicación recibida.

Medidas propuestas por los agentes

NATURGY y ENDESA sostienen que mientras no se disponga de un SIPS eléctrico público similar al del sector del gas natural que permite la asociación de CUPS – dirección, estas incidencias seguirán produciéndose pese al celo y contraste que en los procesos pongan los agentes.

Esta alegación excedería el ámbito de este acto administrativo. Por otro lado, la desaparición del campo dirección y titular del SIPS se produjo en noviembre 2015, sin embargo, el fuerte incremento de casos de “*cruces de CUPS*” comienza a registrarse durante 2021. Asimismo, el celo y los contrastes de los agentes tienen un impacto significativo en la incidencia de los cruces dado que en otros comercializadores con alto número de cambios no se ha dado este incremento.

NATURGY e IBERDROLA proponen que se amplíe la información contenida en el formato P0, a fin de contener la dirección del punto de suministro y su titular.

Esta modificación estaría asociada por analogía a la regulación del SIPS y excedería el ámbito de este acto administrativo. Únicamente cuando la contratación ha sido activada por el distribuidor, la CNMC considera que el binomio CUPS-dirección del punto de suministro podría ser conocido por el comercializador vigente, y para ello, la CNMC propuso a los agentes en 2022 un nuevo formato P1.

Por otro lado, IBERDROLA propone exigir a todos los distribuidores la implementación de las consultas P0 (o A5_29 en gas).

Esto excede el ámbito de la decisión jurídica vinculante, pues el formato P0 es un formato de aplicación voluntaria, si bien pone de manifiesto la utilidad del mismo, [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL].

Por último, IBERDROLA propone una serie de medidas que reduzcan la ocurrencia de “*cruces de CUPS*”:

- i) Que todos los comercializadores expliciten claramente el CUPS, tanto en los documentos de contratación como en las facturas.
- ii) Que los comercializadores identifiquen el CUPS y su dirección en sus bases de datos propias en caso de haberlo suministrado previamente.
- iii) Que los comercializadores envíen comunicaciones, tipo sms o email, para alertar a sus consumidores en el caso de cambios de titularidad o de cambios de comercializador (en los que este es el comercializador saliente)
- iv) En caso discrepancias en el P0, o bien rechazos en un C1, el comercializador debería verificar con el cliente la dirección del punto de suministro y el CUPS.

Los tres primeros puntos excederían el ámbito de la decisión jurídica vinculante, al ser objeto de los mismos la totalidad de comercializadores del sector eléctrico. El último punto estaría en línea con el tipo de medidas que se contemplan en la decisión, esto es realizar contrastes adicionales una vez detectadas inconsistencias en los datos obtenidos.

Dificultades y matizaciones a posibles medidas

ENDESA alega que respecto al contraste de datos que se exigiría, en caso de un primer rechazo por parte del distribuidor de aquellas solicitudes de cambio de comercializador sin modificación del titular (empleando el Formato C1), esta tarea no se podría llevar a efecto en el 100% de los casos, puesto que el cliente no siempre está localizable telefónicamente y en ese caso no existe una base de datos fidedigna contra la que contrastar dicha información.

Cabe señalar que en un muy alto porcentaje de casos la comercializadora recaba datos de contacto de un número de móvil y del correo electrónico del consumidor, lo que posibilita el contacto también mediante soportes duraderos (SMS y correo electrónico). En todo caso la finalidad de la decisión jurídica vinculante es reducir la incidencia de esta problemática, dada la imposibilidad de evitar errores al 100%.

Asimismo, ENDESA indica que el código CUPS es, en general, desconocido por el ciudadano y tampoco es consciente de la importancia que tiene (haciendo un paralelismo con el IBAN en la contratación bancaria) ni de las consecuencias que acarrea no comprobar que la contratación se realice en el CUPS de su titularidad.

La CNMC coincide en esta apreciación, de ahí que la decisión principalmente persiga visibilizar por una parte, la dirección del punto de suministro, dato que los consumidores conocen perfectamente, y por otra, el propio CUPS, que generalmente viene en la factura del comercializador (anterior). De hecho, la CNMC viene recomendando la ampliación de la obligación inclusión del CUPS a la totalidad de consumidores en sus informes sobre el modelo de factura.

HOLALUZ señala que habrá cambios que genuinamente requieran el cambio de titular (formato C2), en los que también se produzcan cruces. En estos supuestos, las comercializadoras no tienen manera de verificar de forma efectiva que el consumidor que contrata es efectivamente el titular del punto de suministro, más allá de utilizar la información proporcionada por el consumidor.

En el mismo sentido que la anterior alegación, la decisión jurídica vinculante no persigue la erradicación del problema si no su reducción. Los cambios con cambio de titular (formato C2) con cruces constituyen una casuística minoritaria.

En cualquier caso, la decisión considera medidas para dar mayor visibilidad al dato de la dirección del punto de suministro, así como medidas para evitar el perjuicio del consumidor.

IBEDROLA alega que exigir evidencia documental adicional para acreditar el justo título para un consumidor que solicita el cambio en su propio domicilio constituiría una barrera a la libertad de elección del comercializador y perjudicaría gravemente la competencia.

La decisión jurídica vinculante no contempla requerir documentación adicional para acreditar el justo título, sino dar forma concreta a los contrastes inherentes a garantizar la identidad del usuario de justo título.

Con respecto a la obligación del comercializador de presentar durante la contratación un documento resumen separado con el trinomio CUPS-titular-dirección, IBEDROLA señala en el trámite de alegaciones que el dato del CUPS le es desconocido al consumidor y es percibido como un dato técnico y ajeno a este. Asimismo, manifiesta que la medida carece de utilidad en el caso de cruces de CUPS heredados.

Junto con el CUPS¹¹ se incluyen los datos dirección y titular del punto de suministro, que son los que el consumidor conoce mejor y sobre los que se focalizara generalmente. Asimismo, la visibilización del CUPS en este documento pretende familiarizar al consumidor con este dato y, facilitar su posterior acceso a este y a su correspondencia con la dirección del punto de suministro en caso de ser necesario cotejar los datos con la comercializadora o el distribuidor.

Con respecto a la casuística de cruces de CUPS heredados, la CNMC ha detectado un número muy reducido de estos. En todo caso, las medidas contempladas al reducir la ocurrencia de cruces disminuirán la aparición de

¹¹ En la Resolución de 28 de abril de 2021, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se establece el contenido mínimo y el modelo de factura de electricidad a utilizar por los comercializadores de referencia, para suministros acogidos y no acogidos al PVPC, figura expresamente la referencia del CUPS. En el informe INF/DE/235/22 la CNMC propone mantener este parámetro, y en una futura modificación normativa, ampliar el ámbito de aplicación de del contenido mínimo de la factura a todos los consumidores.

nuevos cruces heredados, y sobre todo evitará posibles cortes de suministro al usuario efectivo de la energía.

En relación a la obligación de efectuar la comprobación de los rechazos ocurridos en P0 y cambios de comercializador sin cambio de titular (C1), IBERDROLA alega que esta segunda verificación, además de generar molestias al consumidor, puede provocar el desistimiento de la contratación, afectando a la libre competencia.

Cabe señalar que es muy improbable que el consumidor perciba dificultades en el cambio al poder confirmar fácilmente los datos mediante SMS o correo electrónico. Asimismo, esta segunda verificación es esencial, puesto que se ha producido un potencial primer error en la toma de datos que una comercializadora diligente debería contrastar y subsanar en su caso.

4) Medidas relativas a evitar perjuicios al consumidor

Necesidad de un procedimiento estandarizado de reposición

Los cuatro agentes objeto de la decisión alegan que es indispensable el establecimiento de un formato para el procedimiento de reposición.

Cabe señalar que la reposición está contemplada en la normativa sectorial¹², y que la no existencia de un formato armonizado ni impide ni exime de su cumplimiento. Un formato de reposición solo estandarizaría y aceleraría el proceso de retorno del consumidor usuario de la energía a su contrato original, pero no evitaría el “*cruce de CUPS*” cuando éste se produce por falta de diligencia de un comercializador, ni los perjuicios causados tanto en el consumidor contratante (doble facturación) como al consumidor usuario de la energía (en el caso de un corte de suministro).

En todo caso, esta necesidad es independiente de la aplicación de buenas prácticas en la contratación por parte de los comercializadores, que es el objeto de la decisión jurídicamente vinculante, sin perjuicio de que, una vez producido el error, se eviten otros perjuicios a los consumidores (como puede ser el corte del suministro). Y efectivamente, todo este proceso, finalizaría con la reposición del CUPS erróneamente afectado en el contrato y comercializador que tenía, tal

¹² Artículo 4.6 del RD 1435/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes en baja tensión.

y como establece la normativa vigente. Para acelerar este proceso, paralelamente la CNMC está trabajando con los agentes en el seno del grupo de trabajo de cambio de comercializador en la conformación de un formato de reposición.

Posibles cautelas en las bajas de contrato

ENDESA alega que las cautelas que los agentes deberían aplicar en relación con las bajas solicitadas sobre un CUPS que en los 4 meses anteriores haya sido objeto de un cambio de comercializador con cambio de titular, podrían ir contra la competencia. Esto se debería a que los agentes no pueden dilatar la solicitud de baja de un cliente, cuyo plazo está regulado en los propios formatos de CNMC, sin justificación debida, lo que además podría redundar en una mayor deuda de las comercializadoras.

Además, ENDESA solicita conocer el detalle sobre cómo "documentar y tener disponible para la CNMC las gestiones realizadas y también las gestiones realizadas con el consumidor contratante, tratando de conocer el motivo en su caso, de la baja solicitada, con el fin de descartar la posibilidad de que se hubiera originado como consecuencia de una asignación errónea del CUPS.

Las cautelas las deben aplicar los comercializadores entrantes, por lo que no se vulneraría plazo alguno. En caso de impagos, el comercializador entrante puede realizar estas comprobaciones con antelación al momento en que normativamente sea posible la petición de baja para evitar extra-costes. Además, estas cautelas podrían evitar bajas de contratos e interrupciones de suministro que ocasionan enormes perjuicios a consumidores terceros, aparte de costes de reposición del servicio. Y además evitan prolongar el plazo del error, lo que supone un menor coste para el comercializador responsable, ya que según la regulación vigente recae sobre él el coste de la energía consumida durante ese periodo.

Con respecto a la falta de detalle del contenido de la medida, la alegación extrae conclusiones precipitadas sobre el momento procedimental. En el trámite de audiencia se han concretado las medidas a adoptar como resultado de la instrucción (habiendo podido alegar las empresas lo que estimaran oportuno), las cuales son objeto ahora de aprobación.

IBERDROLA propone que el comercializador entrante identifique claramente el motivo de la baja que solicita el cliente, y que deje constancia documental de las comunicaciones con el cliente que solicita la baja, así como de la comunicación con el distribuidor para comunicarle la baja como comercializador por un error de “*cruce de CUPS*” o por un cese de actividad.

Los dos primeros puntos, identificar claramente el motivo de la baja y mantener constancia documental de las comunicaciones con el cliente que solicita la baja, estarían en línea con las medidas contempladas por la decisión jurídica vinculante. En todo caso, la CNMC no pretende impedir que IBERDROLA solicite al distribuidor bajas por cese de actividad, sino que cuando se realicen estas solicitudes, se cerciore de que realmente es lo que se pretende, y no una baja consecuencia de un “*cruce de CUPS*”.

Finalmente, en el trámite de alegaciones, IBERDROLA manifiesta que la localización del usuario efectivo de la energía constituye una tarea compleja.

En referencia a las dificultades de localizar al usuario efectivo de la energía, cabe señalar que precisamente las medidas contempladas en esta decisión procuran reducir el número de “*cruces de CUPS*” y por tanto, la necesidad posterior de localizar al usuario efectivo de la energía.

SEGUNDO - SOBRE LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR MEDIDAS DE CONTROL PARA REDUCIR LA INCIDENCIA DE LOS CRUCES Y LOS PERJUICIOS DERIVADOS DE ESTOS

La normativa eléctrica, en el artículo 44.1c) de la LSE, recoge el derecho del consumidor a elegir libremente su suministrador. Asimismo, en la Disposición Adicional Primera de la Orden ITC 1659/2009, se establece que la conformidad expresa del consumidor será “*acreditada por cualquier medio contrastable que permita garantizar la identidad del mismo*”.

Es decir que un elemento consustancial de la contratación reside en determinar la correcta identidad del usuario efectivo de la energía, y corresponde a los comercializadores garantizarlo. Así, la correcta vinculación del consumidor y su punto de suministro es indisociable a esta obligación. Para ello los comercializadores desarrollan diferentes procedimientos, comprobaciones y contrastes, como se pone de manifiesto en el punto 3 de las alegaciones.

Como se ha expuesto en los antecedentes y en la respuesta a las alegaciones, se ha producido un considerable incremento de los casos de “*cruces de CUPS*”, con los efectos negativos ya detallado en el punto 2 de los antecedentes. El incremento detectado por la CNMC se focaliza en cuatro comercializadores: ENDESA ENERGIA, IBERDROLA CLIENTES, NATURGY IBERIA y HOLALUZ CLIDOM, lo que sería indicativo de ciertas deficiencias en sus procedimientos de contraste durante la contratación.

El objeto de la presente resolución es por tanto dar forma concreta a las medidas de contraste utilizadas por estas comercializadoras, como se expone más en detalle en el punto 4 de los antecedentes, para:

- Reducir la probabilidad de asignación errónea del CUPS a un consumidor durante la contratación.
- Evitar los perjuicios sufridos por el titular del CUPS tras producirse esta asignación errónea.

Las medidas finalmente propuestas estarían en línea de manera parcial o total con algunas de medidas comunicadas y ya adoptadas o propuestas por:

- NATURGY IBERIA: que adoptó recientemente dotar de mayor claridad los datos básicos del punto de suministro durante la contratación, y contrastar esta información en caso de un primer rechazo del distribuidor.
- ENDESA ENERGIA: que implementó recientemente en la contratación digital y telefónica, el envío al cliente un SMS/mail que incluye el trinomio titular-CUPS-dirección de suministro de la contratación para que este confirme que todos los datos son correctos.
- HOLALUZ: que efectúa durante la contratación el envío un correo para que se validen los datos de dirección y CUPS.
- IBERDROLA CLIENTES que propone que:
 - en caso discrepancias en el P0, o bien rechazos en un C1, el comercializador debería verificar con el cliente la dirección del punto de suministro y el CUPS.
 - que el comercializador entrante identifique claramente el motivo de la baja que solicita el cliente, y que deje constancia documental de las comunicaciones con el cliente y distribuidor.

Finalmente, se ha de señalar que el plazo de un mes se considera suficiente para la implementación de las medidas de que se trata, que, principalmente,

consisten en una labor de contraste de información o datos que se precisan para la propia contratación del suministro o para su baja.

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

ACUERDA

Primera. Requerir a ENDESA ENERGIA, S.A.U., NATURGY IBERIA, S.A., IBERDROLA CLIENTES, S.A.U. y HOLALUZ-CLIDOM, S.A. para que adopten las siguientes medidas:

1º. Para reducir la probabilidad de asignación errónea del CUPS a un consumidor durante la contratación:

- En la contratación telefónica, especificar con claridad en el SMS de confirmación de la oferta el trinomio titular-dirección del punto de suministro-CUPS. De modo análogo en contratación telemática y presencial mostrar claramente el trinomio titular-dirección del punto de suministro-CUPS antes de validar oferta, mediante un documento resumen separado del contrato, con las datos y condiciones de contratación básicas.
- En caso de detectarse discrepancias con la información obtenida del Formato P0 o de producirse un rechazo ante una solicitud mediante el Formato C1, la comercializadora deberá informar al consumidor mediante soporte duradero que se ha producido una incidencia en la contratación, y que algunos de los siguientes datos podrían ser incorrectos por lo que requiere de la confirmación de:

1. Titular y DNI
2. Dirección del punto de suministro
3. Código CUPS

El soporte duradero incluirá al menos el envío de SMS o correo electrónico sin perjuicio de otros medios adicionales como el contacto telefónico.

2º. Para evitar los perjuicios sufridos por el titular del CUPS tras producirse esta asignación errónea:

- En aquellos casos de solicitud por parte del consumidor de la suspensión del suministro o de baja del contrato (Formato B1), en un plazo inferior a cuatro meses desde la activación del cambio de comercializador con cambio de titular (mediante el Formato C2):
 - Acreditar que se ha informado al consumidor de los efectos de la solicitud de baja, esto es que implica un corte del suministro.
 - Acreditar el motivo de la solicitud de baja.
- En caso de que el comercializador detecte de un impago para un CUPS procedente de una activación con cambio de titular (Formato C2) que previamente habría sido rechazada mediante el Formato C1, con antelación a la solicitud de baja por impago, el comercializador procurará descartar que la su causa derive de “*cruce de CUPS*”. A tal fin, los contactos o intentos de contacto con el consumidor deberían registrarse en soporte duradero.
- De detectar que se ha producido un “*cruce de CUPS*” el comercializador responsable del error debería solicitar a la mayor brevedad la correspondiente reposición del punto de suministro a su comercializador previo.

Segunda. Conferir un plazo de un mes desde la notificación de la decisión jurídicamente vinculante, a fin de cumplir con las medidas indicadas.

Tercera. Antes de que trascurren seis meses desde la notificación de esta decisión jurídicamente vinculante, los interesados deberán remitir a la CNMC un informe con la información cualitativa y cuantitativa del impacto de las medidas contenidas en esta resolución en su actividad de contratación de consumidores.

Comuníquese esta decisión jurídicamente vinculante a las comercializadoras de electricidad ENDESA ENERGIA, S.A.U, NATURGY IBERIA, S.A., IBERDROLA CLIENTES, S.A.U. y HOLALUZ-CLIDOM, 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.