

## **RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO A ENDESA ENERGÍA, S.A.U. POR INCUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN JURÍDICAMENTE VINCULANTE EN RELACIÓN CON LOS CRUCES DE CUPS (DJV/DE/005/22), ADOPTADA POR LA SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA DE LA CNMC EL 28 DE FEBRERO DE 2023.**

(SNC/DE/049/25)

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

#### **Presidente**

D. Ángel García Castillejo

#### **Consejeros**

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

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

D. Enrique Monasterio Beñaran

#### **Secretaria**

D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 23 de julio de 2025

En el ejercicio de la función de resolución de procedimientos sancionadores establecida en el artículo 73.3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, la Sala de Supervisión Regulatoria aprueba la siguiente Resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **PRIMERO. Adopción de una decisión jurídicamente vinculante.**

El 28 de febrero de 2023, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC aprobó la resolución del procedimiento para la adopción de una decisión jurídicamente vinculante 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 (procedimiento DJV/DE/005/22).

Por medio de esta resolución se acuerda requerir a Endesa Energía, S.A.U., aparte de otras tres empresas, para que adopte determinadas medidas relacionadas con el objeto de la decisión vinculante.

El 1 de marzo de 2023 Endesa Energía accedió a la notificación de esta resolución.

## **SEGUNDO. Actuaciones de inspección.**

En fecha 11 de septiembre de 2024, la Directora de Energía de la CNMC acordó el inicio de un procedimiento de inspección a Endesa Energía en relación con el proceso de contratación y baja de suministros, el cumplimiento de las medidas establecidas en la DJV/DE/005/22, así como cualesquiera otros elementos que, relacionados con el objeto de la inspección, se estimara necesario examinar.

En fecha 14 de noviembre de 2024 se levantó acta de la inspección efectuada, en la que se documentan las siguientes actuaciones:

*“Para cada uno de los puntos de suministro seleccionados, se procede a verificar **las medidas exigidas por la DJV/DE/005/22**. Así:*

*1. En relación con **las medidas a adoptar para reducir la probabilidad de asignación errónea del CUPS a un consumidor durante la contratación**, la inspección comprobará los siguientes puntos:*

- Que en la contratación telefónica, Endesa especifique “con claridad en el SMS de confirmación de la oferta el trinomio titular-dirección del punto de suministro-CUPS.”*

- Que en la contratación telemática y presencial Endesa muestra “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.”*

- Y que 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 informe 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.”*

*2. Respecto a **las medidas dirigidas a evitar los perjuicios sufridos por el titular del CUPS tras producirse esta asignación errónea**, la inspección comprobará:*

- “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):*

*o Acreditar que se ha informado al consumidor de los efectos de la solicitud de baja, esto es que implica un corte del suministro.*

*o 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.”*

*“Durante el desarrollo de la inspección el 23 de septiembre de 2024, se comunicó a la empresa la necesidad de disponer de la siguiente información en un plazo máximo de 10 días:*

*• El procedimiento y formato de presentación al consumidor de los trinomios titular-dirección del punto de suministro-CUPS para los diferentes canales de contratación.*

*• El listado de contrataciones realizadas en los meses de mayo y noviembre de 2023 y mayo y julio de 2024.*

*• El listado de las contrataciones realizadas en los meses de mayo y noviembre de 2023 y mayo y julio de 2024 en las que hubo discrepancias con el NIF del titular en la solicitud del Formato P0.*

*• Y el listado de las bajas realizadas en los meses de mayo y noviembre de 2023 y mayo y julio de 2024.*

*Con la información proporcionada, la inspección seleccionó una muestra aleatoria con la siguiente distribución:*

*• A partir del listado de las contrataciones, se seleccionaron 5 CUPS para cada uno de los cuatro meses de estudio antes citados (con un total de 20 CUPS, recogidos en el Anexo 1),*

*• A partir del listado de las contrataciones en las que hubo discrepancias con el NIF del titular en la solicitud del Formato P0, se escogió 10 CUPS para cada mes (40 CUPS en total, recogidos en el Anexo 2).*

*• A partir del listado de las bajas:*

*o 5 CUPS de manera aleatoria en cada mes (20 CUPS en total, recogidos en el Anexo 3), sobre aquellos que cumplan las siguientes condiciones: i) que la baja hubiera sido solicitada en un plazo inferior a cuatro meses desde la activación del cambio de comercializador, y ii) que este hubiera implicado un cambio de titular (mediante el Formato C2).*

*o No encontrándose muestra para realizar el análisis asociado a 5 CUPS de manera aleatoria en cada mes (20 CUPS en total), sobre aquellos que cumplan las siguientes condiciones: i) motivo de la baja: baja por impago; y ii) CUPS procedente de una activación con cambio de titular (Formato C2) y que previamente habría sido rechazada mediante el Formato C1.*

*El 22 de octubre se solicitó, para los 80 CUPS seleccionados previamente por la inspección, los soportes duraderos y demás documentación que muestra el cumplimiento de la DJV/DE/005/22 por parte de Endesa. Esta información fue remitida el 1 de noviembre.”*

El acta concluye lo siguiente al respecto de las actuaciones practicadas:

**“7.1 Conclusiones sobre la confirmación del trinomio titular – dirección del punto de suministro – CUPS en la oferta**

*Endesa ha indicado que para los contratos formalizados de manera presencial no existe un acta de firma individualizada donde se registre la confirmación del trinomio [...].*

*[...] Endesa no ha proporcionado a la inspección el soporte duradero donde se demuestra que se ha solicitado la confirmación del trinomio con el consecuente incumplimiento de la DJV.”*

**“7.2 Conclusiones sobre el procedimiento a seguir ante discrepancias con la información obtenida del Formato P0 durante el proceso de contratación**

*La inspección ha comprobado si, en caso de discrepancias en el Formato P0 durante la contratación, Endesa informa al consumidor de que se ha producido una incidencia en la contratación y que alguno de los datos del trinomio titular – dirección de punto de suministro – CUPS, es incorrecto.*

*A este respecto, Endesa ha comunicado a la CNMC que no se han implementado aún todas las medidas y que alguna de ellas se implementará en el primer trimestre de 2025 [...].*

*En consecuencia, se observa que para la totalidad de la muestra (recogida en el Anexo 2) y el periodo inspeccionado, no se han implementado las medidas necesarias para informar al consumidor de que se ha producido una incidencia en la contratación y que alguno de los datos del trinomio es incorrecto.”*

**“7.3 Conclusiones sobre el procedimiento a seguir ante solicitudes por parte del consumidor de suspensión de suministro o baja del contrato en un plazo inferior a cuatro meses desde la activación del cambio de comercializador con cambio de titular.**

*La inspección ha solicitado a Endesa que, para la muestra sujeta a esta casuística enunciada y atendiendo a lo dispuesto en la DJV:*

- *Acredite que se ha informado al consumidor de los efectos de la solicitud de baja, esto es que implica un corte del suministro.*
- *Y acredite el motivo de la solicitud de baja.*

*A este respecto, Endesa comunicó a la CNMC que la información sobre las consecuencias de la baja podía ser verbal (canal presencial y telefónico) o por escrito (canal digital). Además, destaca que independientemente del canal por el que se solicite la baja, el cliente siempre ha de firmar un documento donde este consiente dicha baja.*

*Sin embargo, también incluyó la empresa inspeccionada en el documento “Aclaraciones\_información\_EE\_Inspección\_CNMC\_-1-“ lo siguiente:*

*“Hay grabaciones que no podemos aportar porque se ve claramente el cruce de CUPS que manifiesta el cliente y el gestor no cumple el protocolo de abrir reclamación por cruce de CUPS y no dar la baja del cliente. Además, en las cartas de baja no especificamos el motivo, con lo que tampoco podemos acreditar este punto”.*

*En consecuencia y atendiendo a lo anterior, la empresa inspeccionada reconoce el incumplimiento de la DJV con respecto a las medidas a implementar para evitar perjuicios sufridos por el titular del CUPS tras un cruce de CUPS en caso de que la baja sea solicitada por parte del consumidor. En este mismo sentido, la inspección ha comprobado un número significativo de casos en los que Endesa no acredita que se notifique al consumidor los efectos de la baja y donde tampoco consta el motivo de la baja. [...]”.*

El 15 de noviembre de 2024 se notificó el acta de inspección a Endesa Energía a efectos de alegaciones.

### **TERCERO. Alegaciones de Endesa Energía al acta de inspección.**

En fecha 5 de diciembre de 2024 tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de alegaciones de Endesa Energía en el que manifiesta, en relación a lo que interesa en el presente procedimiento sancionador, lo siguiente:

Respecto de la **Conclusión Primera del Acta de inspección** sobre la confirmación del trinomio titular – dirección del punto de suministro – CUPS en la oferta:

- No existe un acta de firma individualizada donde se registre la confirmación del trinomio para los contratos formalizados de manera presencial: *“La pantalla WACOM es una herramienta que se emplea de manera muy generalizada para la contratación en sectores como el comercio minorista y el bancario. En nuestro caso, esta herramienta recoge, de manera previa y en una pantalla, los datos del trinomio señalados en la DJV y que pueden comprobarse en la impresión de pantalla que figura en el acta. El hecho de que estos datos figuren en la WACOM no implica que*

*la contratación se lleve a cabo de manera automática, sino que se exige que, de manera expresa y mediante la firma sobre la pantalla Wacom, el cliente los acepte. Por lo tanto, el cumplimiento de la obligación de la DJV que exige mostrar al cliente la información del trinomio de manera separada a la contratación, entendemos que se cumple por cuanto ésta se verifica en la Wacom, se está firmando en soporte digital y sobre una herramienta independiente.”*

- No se ha proporcionado a la inspección el soporte duradero donde se demuestra que se ha solicitado la confirmación del trinomio: *“El trinomio se fue implantando de manera paulatina en los 17 tipos distintos de firma de que disponemos y terminó de implantarse en todos los canales de contratación en septiembre de 2023, por este motivo, para las fechas de alta de la contratación de los meses de abril y mayo de 2023, que corresponden a 10 de los 15 CUPS incluidos en la “Tabla 7. Registros donde no se presenta al consumidor la confirmación del trinomio”, no se ha podido acreditar la presentación del trinomio al cliente previamente a la contratación.”*

Respecto de la **Conclusión Segunda del Acta de inspección** sobre el procedimiento a seguir ante discrepancias con la información obtenida del Formato P0 durante el proceso de contratación:

- No se han implementado aún todas las medidas y que alguna de ellas se implementará en el primer trimestre de 2025: *“A fecha de hoy, desde Endesa no se ha comunicado a CNMC la implantación de esta medida, dado que nuestros sistemas no la tienen aun completamente desarrollada debido a: (1) la complejidad de implantación por la diversidad de canales de venta con que contamos y (2) la coincidencia en el tiempo con desarrollos de sistemas muy relevantes como la versión 3.0 de formatos de intercambio entre agentes de CNMC. Tenemos prevista la puesta en producción de la medida 1.2 de la Decisión Jurídica Vinculante (DJV) para el próximo 1 de febrero de 2025 y, de hecho, ya se están haciendo pruebas con los desarrollos, pero se necesita contar con un entorno estable para asegurar su correcto funcionamiento.”*

Respecto de la **Conclusión Tercera del Acta de inspección** sobre el procedimiento a seguir ante solicitudes por parte del consumidor de suspensión de suministro o baja del contrato en un plazo inferior a cuatro meses desde la activación del cambio de comercializador con cambio de titular:

- No se han implementado las medidas para evitar perjuicios sufridos por el titular del CUPS tras un cruce de CUPS en caso de que la baja sea solicitada por parte del consumidor: *“A pesar de las medidas impuestas por la DJV, se siguen produciendo errores en la contratación que pueden producir bajas de suministro. No obstante, se vienen dando instrucciones para reforzar la formación a los gestores en este sentido y se van a instalar más alarmas en los sistemas comerciales que avisen a los gestores de esta posibilidad para evitar la baja ante un posible cruce de CUPS. En estos momentos se está trabajando en la pronta implementación de la medida relativa a la indicación del motivo de la baja en la comunicación al cliente.”*

#### **CUARTO. Informe final de inspección.**

Con fecha 13 de diciembre de 2024, la Inspección de la CNMC emite su informe final relativo a la inspección sobre el incumplimiento de las medidas establecidas en la DJV/DE/005/22, en el que ratifica las conclusiones del acta de inspección de 14 de noviembre de 2024, a excepción de su conclusión primera en relación con la inexistencia de un acta de firma individualizada donde se registre la confirmación del trinomio para los contratos formalizados de manera presencial, para los que se da por acreditada su existencia.

#### **QUINTO. Acuerdo de incoación de procedimiento sancionador.**

Con fecha 8 de marzo de 2025, la Directora de Energía de la CNMC acordó la incoación de un procedimiento sancionador contra Endesa Energía por presunto incumplimiento de la resolución jurídicamente vinculante DJV/DE/005/22, adoptada por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Los hechos que motivaron la incoación del procedimiento radican en el presunto incumplimiento de las siguientes medidas adoptadas en la resolución jurídicamente vinculante DJV/DE/005/22:

- Medida 1.1: 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.
- Medida 1.2: 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 y 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.
- Medida 2.1: En aquellos casos de solicitud por parte del consumidor de la suspensión del suministro o de baja del contrato (Formato B1), cuando ésta se produce en un plazo inferior a cuatro meses desde la activación del cambio de comercializador con cambio de titular (mediante el Formato C2): (i) Acreditar que se ha informado al consumidor de los efectos de la solicitud de baja, esto es, que implica un corte del suministro. (ii) Acreditar el motivo de la solicitud de baja.

- Medida 2.3: 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.

El acuerdo de incoación fue notificado a Endesa Energía el 10 de marzo de 2025, a través de la sede electrónica de la CNMC.

### **SEXTO. Alegaciones de Endesa Energía al acuerdo de incoación.**

Con fecha 31 de marzo de 2025, tras solicitar ampliación de plazo para presentar alegaciones y serle concedida, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de alegaciones de Endesa Energía, en el que manifiesta que:

- Endesa Energía se ratifica en sus alegaciones de 5 de diciembre de 2024 al acta de inspección de 14 de noviembre de 2024.
- En relación con el incumplimiento de la medida 1.1 de la resolución jurídicamente vinculante DJV/DE/005/22, sobre la confirmación del trinomio en documento separado antes de validar la oferta, (i) para los casos de formalización de los contratos de forma presencial, la Inspección de la CNMC confirma el cumplimiento de esta medida por parte de Endesa Energía, y (ii) en los supuestos de contratación no presencial, la mayoría de los CUPS incluidos en la inspección eran de contrataciones de los meses de abril y mayo de 2023, en una fecha muy reciente a la entrada en vigor de la DJV/DE/005/22 y existían dificultades para su implantación, si bien la medida quedó completamente implantada en septiembre de 2023.
- En relación con el incumplimiento de la medida 1.2 de la DJV/DE/005/22, sobre discrepancias con la información obtenida del formato P0, Endesa Energía reconoce que, a fecha de la inspección, no estaba completamente implantada esta medida, si bien se consiguió implementar completamente a principios de febrero de 2025.
- En relación con el incumplimiento de la medida 2.1 de la DJV/DE/005/22, sobre el procedimiento a seguir ante solicitudes de suspensión del suministro o baja del contrato en un plazo inferior a cuatro meses desde la activación del cambio de comercializador con cambio de titular, se ha reforzado la formación continua impartida a los agentes y, a fecha de las alegaciones, se cuenta con alarmas en los sistemas comerciales que extreman las medidas llevadas a cabo para evitar las asignaciones erróneas de los CUPS.
- En relación con el incumplimiento de la medida 2.3 de la DJV/DE/005/22, sobre la solicitud de reposición una vez detectado el cruce de CUPS, el análisis de esta medida y su cumplimiento no fue objeto de inspección y

el formato de intercambio de reposición (E2) entró en vigor el pasado 10 de marzo de 2025. No constan hechos que acrediten el incumplimiento por parte de Endesa Energía.

- En caso de que se considerase acreditada la comisión de la infracción imputada, ni el grado de culpabilidad ni la antijuridicidad del hecho tienen la suficiente relevancia para justificar una sanción superior a los 600.000 euros sin incurrir en un evidente caso de desproporción. Siendo evidente que no ha existido intencionalidad ni se ha obtenido ningún beneficio de los hechos acaecidos, la Administración debería estimar que concurren las circunstancias previstas en el artículo 67.3 de la Ley 24/2013 y aplicar la escala correspondiente a las infracciones leves y graduar la sanción.

ENDESA ENERGÍA, S.A.U. finaliza su escrito solicitando que se disponga una minoración de la posible sanción para adecuarla a los principios de la potestad sancionadora.

#### **SÉPTIMO. Incorporación de documentación.**

Con fecha 10 de abril de 2025 la Dirección de Energía incorporó al expediente copia del depósito de las últimas cuentas anuales disponibles de la sociedad Endesa Energía, S.A.U. correspondientes al ejercicio 2023, obtenido mediante nota expedida por el Registro Mercantil de Madrid de 9 de abril de 2025. El importe neto de la cifra de negocios de Endesa Energía que figura en las cuentas es de 18.867.600.000 euros.

#### **OCTAVO. Propuesta de resolución.**

El 22 de mayo de 2025 la Directora de Energía formuló propuesta de resolución del procedimiento sancionador, proponiendo lo siguiente:

*“Vistos los anteriores antecedentes de hecho y fundamentos de Derecho, la Directora de Energía de la CNMC*

*ACUERDA PROPONER A la Sala de Supervisión Regulatoria, como órgano competente para resolver el presente procedimiento sancionador, que:*

*PRIMERO. Declare que la empresa ENDESA ENERGÍA, S.A.U. es responsable de la comisión de una infracción grave, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, por incumplimiento de la resolución del procedimiento para la adopción de una decisión jurídicamente vinculante de la CNMC en relación con el significativo incremento de cambios de comercializador de electricidad sin consentimiento como consecuencia de selección errónea del código CUPS del punto de suministro, de 28 de febrero de 2023, de referencia DJV/DE/005/22.*

*SEGUNDO. Imponga a ENDESA ENERGÍA, S.A.U. una sanción consistente en el pago de una multa de cuatro millones (4.000.000) de euros por la comisión de la anterior infracción, salvo que reconozca voluntariamente su responsabilidad y/o proceda al pago voluntario de la sanción en cualquier momento anterior a que se dicte la resolución, en cuyo caso, se acuerde la reducción de la sanción prevista en el artículo 85 de la Ley 39/2015.”*

Esta propuesta fue notificada a Endesa Energía el 26 de mayo de 2025.

### **NOVENO. Reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado de la multa.**

El 10 de junio de 2025 se ha recibido escrito de Endesa Energía en el que reconoce expresamente su responsabilidad en la comisión de la infracción en los términos de la propuesta de resolución, y anticipa que procederá al pago voluntario de la sanción con anterioridad a que se dicte la resolución sancionadora, solicitando acogerse a las reducciones previstas a este respecto en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El 15 de julio de 2025 Endesa Energía ha presentado un justificante del pago de 2.400.000 euros, correspondiente al 60% de la multa propuesta.

### **DÉCIMO. Finalización de la Instrucción y elevación del expediente a la Secretaría del Consejo.**

Por medio de escrito de 17 de julio de 2025, la Directora de Energía remitió a la Secretaría del Consejo de la CNMC la propuesta de resolución junto con el resto de los documentos que conforman el expediente administrativo, en los términos previstos en el artículo 89 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

## **HECHOS PROBADOS**

De acuerdo con la documentación obrante en el expediente administrativo, se consideran HECHOS PROBADOS en este procedimiento sancionador los siguientes:

**ÚNICO.** Endesa Energía ha incumplido de forma continuada la resolución del procedimiento para la adopción de una decisión jurídicamente vinculante 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, de fecha 28 de febrero de 2023. En particular, Endesa Energía ha incumplido las siguientes medidas adoptadas en la citada resolución:

- **Medida 1.1:** 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 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.

Este hecho ha quedado acreditado en la instrucción del presente procedimiento sancionador mediante el Informe final de inspección de 13 de diciembre de 2024. Asimismo, la propia Endesa Energía ha reconocido explícitamente (folio 135 del expediente) que desde la fecha en que tenía que haber implementado la medida – 28 de marzo de 2023- hasta septiembre de 2023, dicha medida no fue completamente implementada en los canales de contratación no presencial, por lo que en dicho periodo se producía el incumplimiento continuado de dicha medida.

- **Medida 1.2:** 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 y 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.

Este hecho ha quedado mediante el Informe final de inspección de 13 de diciembre de 2024. Asimismo, la propia Endesa Energía ha reconocido que, a fecha de la inspección, no estaba completamente implantada esta medida, si bien se consiguió implementar completamente a principios de febrero de 2025 (folios 135 y 136 del expediente), por lo que en dicho periodo se producía el incumplimiento continuado de dicha medida.

- **Medida 2.1:** En aquellos casos de solicitud por parte del consumidor de la suspensión del suministro o de baja del contrato (Formato B1), cuando ésta se produce en un plazo inferior a cuatro meses desde la activación del cambio de comercializador con cambio de titular (mediante el Formato C2): (i) Acreditar que se ha informado al consumidor de los efectos de la solicitud de baja, esto es, que implica un corte del suministro. (ii) Acreditar el motivo de la solicitud de baja.

Este hecho ha quedado acreditado también en la instrucción del presente procedimiento sancionador, mediante el Informe final de inspección de 13 de

diciembre de 2024. Asimismo, la propia Endesa Energía ha reconocido que la medida había sido implantada con anterioridad a la notificación de la incoación del procedimiento sancionador (folio 140 del expediente), debiendo tener en cuenta tales circunstancias para “*la rebaja de la sanción por determinar*”, reconociendo implícitamente su incumplimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Habilitación competencial y procedimiento aplicable.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 73.3.b) de la Ley 24/2013, corresponde a “*La Comisión de los Mercados y la Competencia, en el ámbito de sus competencias, [...] imponer las sanciones por la comisión de las infracciones administrativas siguientes: [...] b) [...] en particular, las tipificadas en los párrafos [...] 4, [...] del artículo 65*”. El artículo 65.4 se refiere al incumplimiento de las resoluciones vinculantes de la CNMC.

Dentro de la CNMC, compete a la Sala de Supervisión Regulatoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2.b) de la Ley 3/2013, la resolución del presente procedimiento.

El procedimiento aplicable es el establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Asimismo, resultan de aplicación las especificaciones procedimentales dispuestas en el capítulo III del Título X de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. En este sentido, conforme a lo establecido en el artículo 79 la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, el plazo para resolver y notificar este procedimiento sancionador es de dieciocho meses.

### **SEGUNDO. - Tipificación de los hechos probados.**

El artículo 65.4 de la Ley 24/2013 tipifica como infracción grave “*El incumplimiento de resoluciones jurídicamente vinculantes o de requerimientos impartidos por la Administración Pública competente, incluida la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, o por el operador del sistema en el ámbito de sus funciones, cuando no resulte perjuicio relevante para el funcionamiento del sistema*”.

La resolución del procedimiento para la adopción de una decisión jurídicamente vinculante 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, de 28 de febrero de 2023, referencia DJV/DE/005/22, adoptada por la Sala de Supervisión

Regulatoria de la CNMC, establece -entre otras- las medidas incumplidas por Endesa Energía, determinadas en el hecho probado único.

### **TERCERO. Culpabilidad en la comisión de la infracción.**

#### **a) Consideraciones generales**

Una vez acreditada la existencia de una infracción creada y tipificada por la Ley, el ejercicio efectivo de la potestad sancionadora precisa de un sujeto pasivo al que se impute su comisión. La realización de un hecho antijurídico debidamente tipificado ha de ser atribuida a un sujeto culpable.

La necesidad de que exista una conducta dolosa o culposa por parte del administrado para que proceda la imposición de una sanción administrativa es reconocida por la Jurisprudencia y se desprende igualmente del artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual *“Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”*.

Este precepto debe ser necesariamente interpretado a la luz de la doctrina jurisprudencial, según la cual *“la acción u omisión calificada de infracción administrativa ha de ser, en todo caso, imputable a su autor, por dolo o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable”* <sup>1</sup>.

En todo caso, el elemento subjetivo que la culpabilidad supone se refiere a la acción en que la infracción consiste y no a la vulneración de la norma, tal y como ha declarado reiteradamente la Jurisprudencia. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 enero 1991 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), en su Fundamento de derecho 4, indica:

*“Por último en cuanto a la alegada ausencia de intencionalidad de incumplir las disposiciones legales, referidas en la resolución sancionadora, y a la necesidad del dolo o culpa como elemento de la infracción administrativa, debe señalarse, que, sin negar este elemento, no puede afirmarse que el dolo o la culpa deban entenderse como acto de voluntad directamente referido a la vulneración de la norma que define el tipo de falta, sino que con lo que debe relacionarse dicha voluntad, como elemento del dolo o culpa, es con la conducta y el resultado de ella que dicha norma contempla como supuesto del tipo de falta.*

---

<sup>1</sup> Entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1991, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 12 de mayo de 1992, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, y 23 de febrero de 2012, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª.

*No es que se quiera vulnerar la norma, sino que se quiera realizar el acto que la norma prohíbe”.*

b) Examen de las circunstancias concurrentes en el presente caso

La diligencia que es exigible a un comercializador a los efectos de desempeñar la actividad implica el cumplimiento puntual de las obligaciones características de estos sujetos.

La conducta omisiva de Endesa Energía, y el incumplimiento que la misma comporta, se enmarca en el bloque normativo que tiene por objeto velar por la protección de los consumidores domésticos de energía eléctrica.

Ello comporta la necesidad de aplicar, con carácter previo a la activación de cualquier contrato de suministro, los protocolos eficaces y suficientes que permitan al comercializador cumplir con las medidas establecidas la resolución de referencia DJV/DE/005/22 para evitar los cambios de comercializador de electricidad sin consentimiento como consecuencia de selección errónea del código CUPS del punto de suministro.

Dichas medidas establecidas en la resolución de DJV/DE/005/22 no se han observado por falta de diligencia de Endesa Energía en la implementación de las mismas.

**CUARTO. Terminación del procedimiento y reducción de la sanción.**

Al notificar a Endesa Energía la propuesta de resolución se le indicó, como presunta infractora, que podía reconocer voluntariamente su responsabilidad, lo que debía hacerse en los términos establecidos en el artículo 64.2.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con los efectos previstos en el artículo 85.

De conformidad con el artículo 85, apartado primero, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que regula la terminación de los procedimientos sancionadores, el reconocimiento de la responsabilidad permite resolver el presente procedimiento con la imposición de la sanción procedente. Asimismo, de acuerdo con el segundo apartado de este precepto, dado que la sanción tiene en este caso únicamente carácter pecuniario, el pago voluntario por el presunto responsable, en momento anterior a la resolución, implica la terminación del presente procedimiento.

A este respecto, el artículo 85.3 prevé que, tanto en el caso de reconocimiento de responsabilidad como en el de pago voluntario de la multa con anterioridad a la resolución del procedimiento, y cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento aplicará

reducciones de al menos el 20% sobre el importe de la sanción propuesta, siendo estas acumulables entre sí.

Habiendo reconocido expresamente su responsabilidad, y habiendo procedido al pago anticipado de la multa, procede aplicar a Endesa Energía una reducción del 40% sobre el importe de la sanción propuesta de cuatro millones de euros (4.000.000) euros, quedando, en consecuencia, ésta en un importe de dos millones cuatrocientos mil (2.400.000) euros.

En atención a lo recogido en los anteriores antecedentes y fundamentos, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

## RESUELVE

**PRIMERO.** Declarar la terminación del procedimiento sancionador, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en los términos de la propuesta del instructor, que se transcribe en los antecedentes de hecho, en la que se considera acreditada la responsabilidad infractora administrativa y se establece la sanción pecuniaria a la entidad Endesa Energía, S.A.U.

**SEGUNDO.** Aprobar las dos reducciones del 20% sobre la sanción de cuatro millones (4.000.000) euros contenida en la propuesta del instructor, establecidas en el artículo 85, apartado 3, en relación con los apartados 1 y 2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; minorándose la sanción, en un 40%, a la cuantía de dos millones cuatrocientos mil (2.400.000) euros, la cual ya ha sido abonada por Endesa Energía, S.A.U.

**TERCERO.** Declarar que la efectividad de las reducciones de la sanción queda condicionada en todo caso al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Energía y notifíquese al interesado (Endesa Energía, S.A.U.), haciéndole saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que puede interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.