

**INFORME DE SUPERVISIÓN SOBRE LA
PROBLEMÁTICA DE LA ASIGNACIÓN
INCORRECTA DE CUPS EN LA
CONTRATACIÓN EN EL SECTOR
ELÉCTRICO (DATOS 2020-2024)**

REF. IS/DE/033/24

31 de julio de 2025

www.cnmc.es

Índice

RESUMEN Y CONCLUSIONES	4
1. OBJETO	8
2. LA PROBLEMÁTICA DE LA ASIGNACIÓN INCORRECTA DE CUPS	8
3. ACTUACIONES DE LA CNMC Y ANALISIS DE SU IMPACTO	12
3.1. DECISIÓN JURÍDICA VINCULANTE Y ACTUACIONES ADICIONALES	12
3.2. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN LA DJV	13
3.2.1. VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS	14
3.2.2. VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	17
4. ANEXOS	20

INFORME DE SUPERVISIÓN SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LA ASIGNACIÓN INCORRECTA DE CUPS EN LA CONTRATACIÓN EN EL SECTOR ELÉCTRICO (DATOS 2020-2024)

Expediente nº: IS/DE/033/24

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D.^a María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 31 de julio de 2025

La Sala de Supervisión Regulatoria, en su reunión de 31 de julio de 2025, ha aprobado el presente informe de supervisión sobre la problemática de la asignación incorrecta de CUPS¹ en la contratación en el sector eléctrico, de conformidad con lo establecido en los artículos 5.1.a)² y el artículo 7.4³ de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

¹ Código Unificado de Punto de Suministro

² Supervisión y control de todos los mercados y sectores económicos.

³ Velar por el cumplimiento de la normativa y procedimientos que se establezcan relacionados con los cambios de suministrador.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Primera. – La CNMC tiene la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de la normativa y los procedimientos que se establezcan en relación con los cambios de comercializador (artículo 7.4 de la Ley 3/2013). Adicionalmente desde el 1 de julio de 2014 asume las funciones de la Oficina de Cambios de Suministrador recogidas en el Real Decreto 1011/2009, de 22 de junio.

El objeto de este informe se enmarca en la supervisión continua que realiza la CNMC en relación con los cambios de comercializador, en especial en lo referente a las incidencias que tienen algunos comercializadores que en ocasiones, cuando realizan nuevas contrataciones de electricidad, incluyen de forma errónea un código CUPS diferente al que corresponde al consumidor contratante, produciendo los denominados “*cruces de CUPS*”.

Segunda.- El “cruce de CUPS” ocasiona efectos muy perjudiciales tanto al consumidor contratante, como al consumidor propietario del CUPS, que tiene el justo título de ser el usuario de la energía. 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, resultando principalmente en una doble facturación. El consumidor con justo título deja de ser suministrado por su comercializador vigente, su contrato deja de ser efectivo, y puede sufrir un corte súbito de suministro cuando el consumidor contratante (al comprobar que recibe una doble facturación) solicita la baja del contrato o deja de abonar las facturas de éste.

Tercera. – La CNMC recibió 25 denuncias por esta casuística en 2020. Sin embargo, entre 2021-2022 se produjo un fuerte incremento, de más del 400% en este último año, con 135 casos.

Esta problemática se concentró principalmente en 4 agentes ENDESA ENERGIA, S.A.U. (ENDESA), NATURGY IBERIA, S.A. (NATURGY), IBERDROLA CLIENTES, S.A.U. (IBERDROLA) y HOLALUZ-CLIDOM, S.A. (HOLALUZ). Teniendo en consideración los cambios activados y, definiendo la incidencia de cruces de CUPS como el porcentaje de denuncias recibidas por esta causa y los cambios activados, este grupo de cuatro comercializadores alcanzó el máximo de incidencia en 2022. Por ello, a finales de ese año se inició un procedimiento para la adopción de una decisión jurídicamente vinculante (DJV) sobre los agentes.

El resto de comercializadores experimentó a su vez un incremento de la incidencia, si bien inferior al de los cuatro agentes durante el periodo de análisis. Esta Comisión no propuso actuaciones adicionales para alguno de estos comercializadores, al no detectar para ninguno un incremento sistemático y continuado en el tiempo de esta casuística.

Cuarta. – En consecuencia, aparte de la tramitación de los expedientes de denuncia individual, el 28 de febrero de 2023 la Sala de Supervisión Regulatoria (SSR) aprobó la Resolución del procedimiento para la adopción de una decisión jurídicamente vinculante de la CNMC⁴ (DJV en adelante) en relación con el significativo incremento de cambios de comercializador de electricidad sin consentimiento como consecuencia de selección errónea del código CUPS⁵ del punto de suministro (comúnmente denominado, “*cruce de CUPS*”).

La resolución establecía una serie de medidas para la prevención de los “*cruces de CUPS*” y medidas para tratar de evitar los perjuicios sufridos por el titular del CUPS tras producirse este, a estas cuatro comercializadoras.

Quinta. – Respecto al impacto de las medidas para la prevención de los “*cruces de CUPS*”:

- Con base en los datos aportados por los agentes se observa una caída significativa de la incidencia agregada de los “*cruces de CUPS*” durante 2023 (medida como la relación entre el número de reclamaciones mensuales y las activaciones medias en el mes y en el mes anterior). Si bien durante 2024 se produce un ligero incremento de la incidencia, que en todo caso promedia valores inferiores a 2023 para el mismo período enero-agosto (0,63% frente a 0,75%). Salvo algún agente, que presenta una reducción de la incidencia de manera consistente, en el resto se observan repuntes en la incidencia durante 2024, sin que los agentes aporten explicaciones coherentes con las tendencias observadas.
- Esta reducción es consistente con los datos de denuncias individuales de consumidores recibidas por la Comisión, que han experimentado una disminución apreciable desde la entrada en vigor de las medidas. Cabe señalar que, de los 57 expedientes recibidos en la CNMC por “*cruces de CUPS*”, cuyos hechos se produjeron entre el 1 de mayo de 2023 y 31 de octubre de 2024, se observa que precisamente aquellos agentes que experimentaron repuntes de casos de “*cruces de CUPS*” durante 2024 presentan una mayor cantidad de denuncias, en las que se detectan deficiencias en la aplicación de estas medidas
- No obstante, actuaciones adicionales de supervisión efectuadas por la CNMC, vienen a refrendar deficiencias en la aplicación de estas medidas de prevención, lo que será objeto de la correspondiente supervisión.

⁴ DJV/DE/005/22 <https://www.cnmc.es/expedientes/djvde00522>

⁵ CUPS: Código Universal Punto de Suministro.

Sexta. – Respecto al impacto de las medidas para paliar el perjuicio del consumidor como consecuencia de los “cruces de CUPS”:

- Con base en los datos aportados por los agentes se observa que el impacto global de las medidas ha sido positivo. Así, se ha producido una reducción significativa en la incidencia agregada de las bajas derivadas de “cruces de CUPS”, definida como la relación entre las bajas mensuales y la media de las activaciones habidas en el mes y en los tres meses anteriores (de un 0,032% en entre enero-mayo de 2023 al 0,018% en promedio entre enero-agosto 2024). Por otro lado, se han incrementado las reposiciones tras un “cruce de CUPS” durante buena parte del año 2023, para después descender paulatinamente durante 2024, siendo el mayor repunte tras la aprobación de la decisión jurídicamente vinculante, por lo que se considera que la aplicación de las medidas ha redundado una mayor protección del consumidor, evitando cortes y devolviéndolo a su situación anterior con mayor frecuencia.
- Del análisis de los expedientes individuales de denuncias recibidas en la Comisión, los problemas detectados en las medidas para evitar el perjuicio del “cruce de CUPS” vienen originados principalmente por deficiencias en la implementación de la DJV que impiden al comercializador reconocer que se ha producido un potencial “cruce de CUPS”, con el fin de evitar la solicitud de la baja del contrato de acceso, en su caso.

Séptima. - El número total de denuncias recibidas en la CNMC por cambio de comercializador sin consentimiento derivadas de un “cruce de cups” se redujo significativamente en 2023: se recibieron 99 denuncias frente a las 135 de 2022 (-27%); **en 2024 el número de denuncias se ha situado en 95** (-4% respecto al año anterior). Del total de denuncias, el 70% se corresponden con los 4 agentes a los que aplica la DJV y el 30% al resto de comercializadores (66 y 29 denuncias en 2024 respectivamente).

Octava. – Actuaciones:

- Con base en los incumplimientos de las medidas contenidas en la mencionada DJV, la CNMC está realizando actuaciones en distintos ámbitos.
- Se ha constatado en el presente informe de supervisión la bondad de las medidas que se encuentran establecidas en la citada DJV, con relación a mejorar el proceso de contratación de los consumidores. El propio MITECO propuso introducir contrastes adicionales sobre la titularidad y dirección del punto de suministro en su “*Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento general de suministro y contratación y se establecen las*

condiciones para la comercialización agregación y la protección del consumidor de energía eléctrica”, y que la CNMC habría complementado en su Informe IPN/CNMC/023/24. Por este motivo, no se formulan propuestas adicionales de mejora normativa.

- Ante la problemática de los “cruces de CUPS”, y sus graves efectos en los consumidores, la CNMC continúa realizando la supervisión de la correcta aplicación de la DJV, mediante inspecciones, supervisiones *ad-hoc*, y requerimientos periódicos a los agentes sobre indicadores, tanto para determinar la evolución de esta problemática como para comprobar la eficacia de la implementación de estas medidas. Se emitirá anualmente un informe de supervisión. Es de destacar que la CNMC ha aprobado el 23 de julio de 2025 la resolución del procedimiento sancionador incoado a ENDESA ENERGÍA, S.A.U. por incumplimiento de la DJV (SNC/DE/049/25).

1. OBJETO

La CNMC tiene la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de la normativa y los procedimientos que se establezcan en relación con los cambios de comercializador (artículo 7.4 de la Ley 3/2013). Adicionalmente desde el 1 de julio de 2014 asume las funciones de la Oficina de Cambios de Suministrador recogidas en el Real Decreto 1011/2009, de 22 de junio.

El objeto de este informe se enmarca en la supervisión continua que realiza la CNMC en relación con los cambios de comercializador, en especial en lo referente a las prácticas de algunos comercializadores que a veces, cuando realizan nuevas contrataciones de electricidad, incluyen de forma errónea un código CUPS diferente al que corresponde al consumidor contratante, produciendo los denominados “*cruces de CUPS*”. Esta actuación 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.

2. LA PROBLEMÁTICA DE LA ASIGNACIÓN INCORRECTA DE CUPS

Como consecuencia del incremento en el precio de electricidad durante los años 2021, 2022 y 2023, se produjo un aumento relevante en el número de cambios de comercializador. Así si durante los años 2018-2020 se registró una media anual de 3,3 millones de cambios de comercializador en el sector eléctrico, en 2021 los cambios fueron unos 5 millones y en el periodo 2022-2023 se mantuvo en torno a los 6,4 millones⁶, prácticamente el doble que en la etapa anterior. Este mayor movimiento en el mercado minorista ha ido acompañado, en ocasiones, de prácticas cuanto menos mejorables de captación de los clientes por parte de las empresas comercializadoras.

Así, desde el año 2021 se detectó un fuerte incremento de las denuncias recibidas en la CNMC por los consumidores de electricidad contra las empresas comercializadoras por cambios de comercializador sin consentimiento. Entre ellas, estaban 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

⁶ Los datos provisionales de 2024 apuntarían a unos 7,2 millones de cambios en el sector eléctrico.

la contratación del suministro a un CUPS ajeno. Esta casuística estaba 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*”.

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. Así:

- 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, resultando principalmente en una doble facturación⁷.
- 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 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.

⁷ Salvo que se tratara de un “*cruce de CUPS*” en una solicitud de alta del punto de suministro.

En todo caso, los derechos de ambos consumidores resultan infringidos, conforme se recoge de manera expresa en la Ley del Sector Eléctrico y en la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

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 no acepta restituir al consumidor en las condiciones que tenía y sólo le permite hacer un contrato nuevo (pudiendo perder condiciones económicas ventajosas). 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.

La CNMC recibió 25 denuncias por esta casuística⁸ en 2020, sin embargo, en los dos años siguientes se produjo un incremento considerable, pasando a tramitarse 89 y 135 denuncias en 2021 y 2022 respectivamente, lo que suponía un incremento de más del 400% en ese último año. Se debe matizar, en primer lugar, que estos datos no constituyen una muestra extrapolable al sector, al ser de pequeño tamaño en relación con el total de reclamaciones producidas por “*cruce de CUPS*”⁹, y además, por no haber sido obtenida de manera aleatoria y representativa. Si bien incrementos tan sustanciales del número de denuncias recibidas serían indicativos de un aumento significativo de la incidencia de esta problemática.

Estas denuncias se concentraban principalmente en 4 agentes (Endesa Energía S.A.U, Naturgy Iberia S.A, Iberdrola Clientes, S.A.U. y HolaLuz Clídom, S.A.), que constituían el 72% y 81% de las denuncias por “*cruce de CUPS*” en 2021 y 2022 respectivamente, cuando en 2020 suponía la mitad de las mismas aproximadamente.

Sin embargo, el número de denuncias recibidas por la CNMC estarían influenciadas por el número total de cambios efectuados, y la reducción/aumento podría obedecer a una menor/mayor actividad en la contratación por parte de los comercializadores. Teniendo en consideración el número anual de cambios activados se puede

⁸ Se contabilizan cruces en el sector eléctrico. En el sector gasista, dada la existencia de la dirección del punto de suministro y de los datos del titular los cruces son mucho menos frecuentes.

⁹ Según los datos aportados por los cuatro agentes objeto de la decisión jurídica vinculante, en el 2023 recibieron 22.693 reclamaciones por “*cruce de CUPS*”.

construir un indicador de la incidencia de los cruces en dos grupos de comercializadores: i) los cuatro comercializadores que acumulaban la mayoría de denuncias, ii) el resto de comercializadores.

En el cuadro 1 se observa como ambos grupos presentan incidencias similares en 2020, para divergir en el resto del período, siendo cerca del doble la incidencia registrada por los cuatro agentes. En 2022 este grupo alcanzó el máximo de incidencia, para luego descender en 2023 y 2024. Precisamente a finales de 2022 se inició un procedimiento para la adopción de una decisión jurídicamente vinculante (DJV) sobre estos agentes que presentaban una mayor incidencia en esta problemática, tanto en las denuncias recibidas en la CNMC por cambio de comercializador sin consentimiento como por las consultas informales efectuadas por correo electrónico en el “Buzón de Cambio de Comercializador”: Endesa Energía S.A.U, Naturgy Iberia S.A, Iberdrola Clientes, S.A.U. y HolaLuz Clidom, S.A. El impacto concreto de la DJV se evalúa con mayor precisión en el apartado 3.2, con base en el total de reclamaciones por cruces de CUPS recibidos por los cuatro agentes, así como bajas y reposiciones solicitadas relacionadas con esta problemática.

El resto de comercializadores experimenta a su vez un incremento de la incidencia, si bien significativamente inferior al de los cuatro agentes durante el periodo de análisis, siendo en el 2024 algo superior al observado en 2020 (0,0009% frente al 0,0007%). Esta Comisión no habría propuesto actuaciones adicionales para alguno de estos comercializadores, al no detectar para ninguno un incremento sistemático y continuado en el tiempo de esta casuística.

Cuadro 1. Evolución denuncias recibidas en la CNMC por cambio de comercializador sin consentimiento derivadas de un “cruce de CUPS”

	2020	2021	2022	2023	2024
Total expedientes cruces 4 agentes DJV	13	64	109	69	66
Resto comercializadores	12	25	26	30	29
Total denuncias CNMC causadas por un cruce de CUPS	25	89	135	99	95
Total cambios activados 4 agentes DJV	1.554.798	2.712.822	4.304.196	3.298.003	3.233.857
Total cambios activados resto de agentes	1.626.900	1.894.610	1.785.404	2.426.875	3.371.342
Indicencia expedientes cruces 4 agentes DJV	0,0008%	0,0024%	0,0025%	0,0021%	0,0020%
Indicencia expedientes cruces resto agentes	0,0007%	0,0013%	0,0015%	0,0012%	0,0009%

Fuente: CNMC

3. ACTUACIONES DE LA CNMC Y ANALISIS DE SU IMPACTO

3.1. DECISIÓN JURÍDICA VINCULANTE Y ACTUACIONES ADICIONALES

Con fecha 28 de febrero de 2023, la CNMC aprobó una decisión jurídicamente vinculante que incluía a Endesa Energía S.A.U (ENDESA), Naturgy Iberia S.A (NATURGY), Iberdrola Clientes, S.A.U. (IBERDROLA) y HolaLuz Clidom, S.A (HOLALUZ), para tratar de evitar que los consumidores eléctricos se vean afectados por cambios de comercializador erróneos. (DJV/DE/005/22¹⁰).

Se establecen medidas específicas para:

1º. Reducir la probabilidad de asignación errónea del CUPS a un consumidor durante la contratación (medias preventivas):

1.1. Se especificará con claridad el trinomio titular-dirección del punto de suministro-CUPS en los soportes contractuales.

1.2. Se efectuarán comprobaciones adicionales con el consumidor en caso de detectar posibles discrepancias en la titularidad del CUPS.

2º. Para evitar los perjuicios sufridos por usuario de justo título (titular del CUPS), tras producirse esta asignación errónea (medidas correctivas):

2.1. En caso de solicitud de corte por parte del consumidor, habiéndose producido un cambio con cambio de titularidad en los cuatro meses anteriores a la petición, se acreditará el motivo de la baja.

2.2. Antes de solicitar un corte de suministro por impago el comercializador descartará un “cruce de CUPS”¹¹. Se acreditarán los contactos del consumidor a tal efecto.

¹⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/djvde00522>

¹¹ Para casos susceptibles de proceder de un cruce de CUPS. Esto es, procedente de una activación con cambio de titular que previamente habría sido rechazada cuando se solicitó un cambio sin cambio de titularidad.

2.3. De detectar un “cruce de CUPS”, el comercializador responsable solicitará a la mayor brevedad posible, reponer el punto de suministro del consumidor afectado al comercializador previo.

Las medidas debían ser implementadas durante el mes siguiente a la notificación de la resolución, esto es, a partir del mes de abril de 2023.

Para el análisis del impacto de la DJV se ha tenido en cuenta los informes prescriptivos que deben remitir los comercializadores sobre las medidas adoptadas por estos, así como en sucesivas peticiones de información durante 2023 y 2024¹².

Como complemento a la supervisión ordinaria que efectúa la CNMC a través de las denuncias individuales de consumidores por cambio de comercializador sin consentimiento, entre las que se encuentran los cruces de CUPS, se llevaron a cabo **en el año 2024** actuaciones específicas de supervisión adicionales, a través de inspecciones, y mediante la técnica de clientes misteriosos o de incógnito. El objeto de la actuación era comprobar si las medidas de prevención de cruce de CUPS funcionaban correctamente. Los resultados de la esta actuación se detallan en el anexo, en el apartado 4.2.1.2.

3.2. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN LA DJV

Para la valoración de la implementación y cumplimiento de las medidas establecidas en esta decisión jurídica vinculante se han tenido en cuenta, por tanto, las valoraciones y diversos indicadores requeridos a los agentes, el contenido de los expedientes individuales derivados de denuncias de consumidores por cambio de comercializador sin consentimiento recibidas en la CNMC, así como las actuaciones complementarias anteriormente descritas.

A continuación, se divide el análisis en dos apartados atendiendo al objetivo de las medidas de la DJV: 3.2.1) Medidas preventivas para la reducción de la ocurrencia de “*cruces de CUPS*”; 3.2.2) Medidas correctivas para evitar o mitigar los perjuicios derivados del “*cruce de CUPS*”.

¹² Ver anexo 4.1 para mayor detalle.

3.2.1. VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS

A) Datos cuantitativos requeridos por la CNMC a los agentes

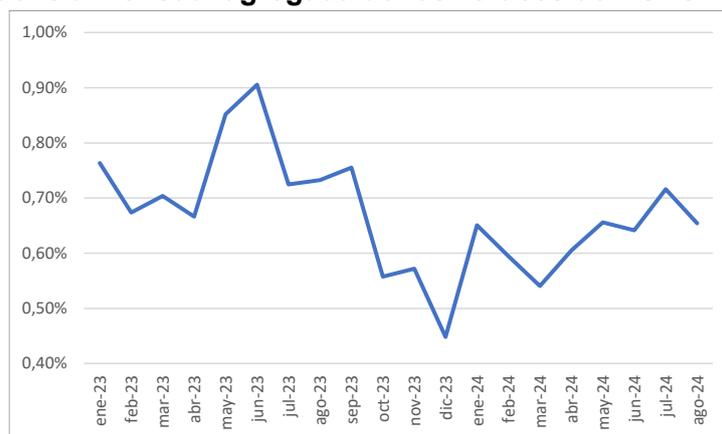
Se requirió a las agentes el número de reclamaciones mensuales recibidas por “cruces de CUPS” entre enero de 2023 y agosto de 2024. Sin embargo, estos valores están influenciados por el número total de cambios efectuados, y la reducción/aumento podría obedecer a una menor/mayor actividad en la contratación por parte de los comercializadores.

Por ello, para un análisis más adecuado, se utiliza el parámetro de la Incidencia mensual de los “cruces de CUPS”, definido como la relación porcentual entre las reclamaciones recibidas por los comercializadores por este concepto, y el promedio de activaciones efectuadas en ese mes y el mes anterior, dado que, habitualmente existe decalaje¹³ entre la activación, la detección del “cruce de CUPS”, y reclamación por parte del consumidor.

A continuación, se muestra un gráfico con la incidencia agregada de los “cruces de CUPS”, para los cuatro agentes. Se observa una caída significativa de la incidencia de los “cruces de CUPS”, tanto agregada como individual durante 2023. Si bien durante 2024 se produce un ligero incremento de la incidencia, que en todo caso promedia valores inferiores a 2023 para el mismo período enero-agosto (0,63% frente a 0,75%). Cabe señalar que todos los agentes registran repuntes en las reclamaciones por “cruces de CUPS” en los meses inmediatamente posteriores a la aprobación de la decisión jurídica vinculante, que podría ser indicativo de una mejor detección de esta casuística. Si bien hay algún agente que presenta una reducción de la incidencia de manera consistente, en el resto de comercializadores se observan repuntes en la incidencia durante 2024, sin que los agentes aporten explicaciones coherentes con las tendencias observadas.

¹³ Esto es, se asume que la mayor parte de los “cruces de CUPS” se produce en el mismo mes de la reclamación o en el mes anterior. La detección puede ser por: i) el usuario efectivo de la energía recibe un mensaje del comercializador saliente comunicándole que ha dado de baja el contrato con ellos, en ese caso con unos pocos días; o bien cuando cesa en recibir facturas, del orden de semanas/meses; o por ii) el contratante, cuando detecta que recibe doble facturación, del orden de semanas/meses.

Gráfico 1. Incidencia mensual agregada de los “cruces de CUPS”



Fuente: Información aportada por los agentes

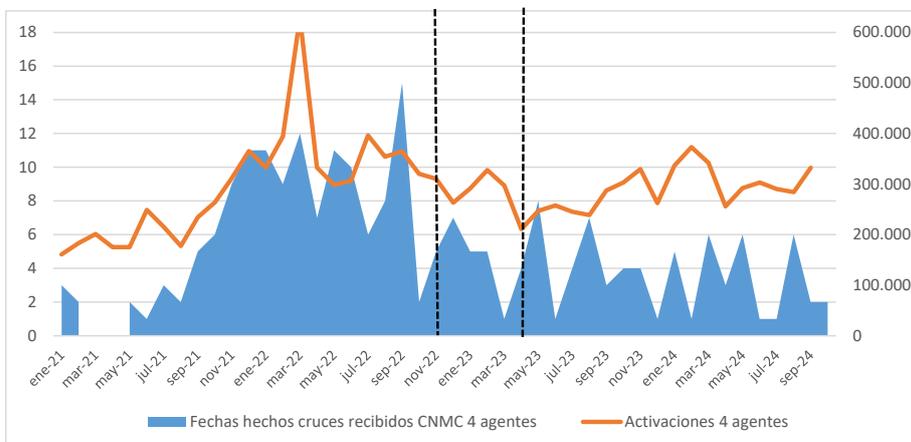
B) Análisis de los expedientes de denuncias individuales recibidos por la CNMC y de las actuaciones ad-hoc de la CNMC

A continuación, se representa en un gráfico, las fechas de los hechos denunciados en los expedientes recibidos en la CNMC por “cruces de CUPS”, junto con el número de activaciones efectuadas por los 4 agentes. Adicionalmente se ha representado con líneas verticales discontinuas dos fechas relevantes: la primera, la fecha de notificación del inicio del procedimiento de la decisión jurídicamente vinculante (leída por los agentes entre finales de noviembre y mediados de diciembre de 2022); y la segunda, la de la entrada en vigor de esta (principios de abril de 2023¹⁴). Ya en la comunicación del inicio del procedimiento se informaba a los comercializadores de la problemática y las líneas generales de las medidas que deberían ser adoptadas.

Se puede observar que tras la entrada en vigor de la decisión jurídicamente vinculante, el progresivo aumento de cambios entre abril 2023 a septiembre de 2024 no se ha visto acompañado por un aumento similar de cruces denunciados, lo que podría ser indicativo del impacto positivo de las medidas adoptadas en la DJV para el conjunto de los 4 agentes. Sin perjuicio de ello, se mantienen actuaciones específicas de supervisión en relación con algún agente.

¹⁴ La fecha varía en función de la fecha de lectura de la notificación electrónica por parte de los agentes.

Gráfico 2. Evolución número de “cruces de CUPS” denunciados ante la CNMC (eje izquierdo) frente a las activaciones para el total de los cuatro agentes (eje derecho).



Fuente: CNMC

Por otro lado, se analiza de forma individual el contenido de los expedientes recibidos en la CNMC por “*cruces de CUPS*” en estos 4 agentes, para detectar posibles deficiencias en la implementación de las medidas de la DJV, que fue aprobada el 28 de febrero de 2023.

De los 57 expedientes de denuncia tramitados por la CNMC cuyos hechos se produjeron entre el 1 de mayo¹⁵ de 2023 y octubre de 2024 (más de un año), solamente en 10 casos no se detectaron potenciales anomalías/deficiencias¹⁶ en la aplicación de las medidas de prevención de la DJV.

Esto vendría a refrendar el impacto positivo de las mismas. De haberse aplicado correctamente las medidas en los otros 47 expedientes restantes, en muchos de ellos se habría comunicado al consumidor la existencia de un error en los datos, pudiendo si no evitar el cruce, si una detección más temprana por parte del comercializador, que presumiblemente no hubiera desembocado en una denuncia ante la Comisión.

¹⁵ Con el objeto de ser más garantistas y exigentes, y dar tiempo a los agentes a la implementación de las medidas contenidas en la DJV, se ha optado por reflejar en el análisis, sólo en los expedientes cuyos hechos fueran posteriores al 1 de mayo de 2023.

¹⁶ Los expedientes de denuncia de consumidores con deficiencias en el cumplimiento de las medidas preventivas de “cruce de CUPS” contenidas en la DJV estarían siendo valorados por la CNMC a efectos de llevar a cabo las actuaciones que corresponda en el ámbito de sus competencias.

Atendiendo al porcentaje de expedientes con deficiencias, se observa que precisamente aquellos agentes que experimentaron repuntes de casos de cruces de CUPS durante 2024 presentan muy altos porcentajes de expedientes con deficiencias.

Las actuaciones adicionales de supervisión (inspección y clientes misteriosos, ver en el anexo en los apartados 4.1 y 4.2.1.2. respectivamente) vienen a confirmar estas deficiencias en la aplicación de estas medidas de prevención, en particular en los procedimientos de contratación de algunos agentes.

A este respecto, hay que indicar que la CNMC ha aprobado el 23 de julio de 2025 la resolución del procedimiento sancionador incoado a ENDESA ENERGÍA, S.A.U. por incumplimiento de la DJV, referencia SNC/DE/049/25 ¹⁷.

3.2.2. VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

A) Datos cuantitativos requeridos por la CNMC a los agentes

Se requirió a los agentes los datos mensuales de bajas y reposiciones relativas a “*cruces de CUPS*” entre enero de 2023 y agosto de 2024. Cabe señalar que los datos agregados para ambos indicadores comprenden tres de los cuatro agentes. Sin embargo, como ya se señaló en el apartado 3.2.1, estos valores podrían estar muy influenciados por número de cambios efectuados, en igualdad de condiciones a mayor número de cambios se produce un mayor número de cruces de CUPS, y la reducción puede obedecer sencillamente a una menor actividad en la contratación por parte de los comercializadores. Por ello se definieron indicadores de incidencia análogos al anterior apartado, aunque con decalajes mayores al ser procesos con dinámicas diferentes¹⁸.

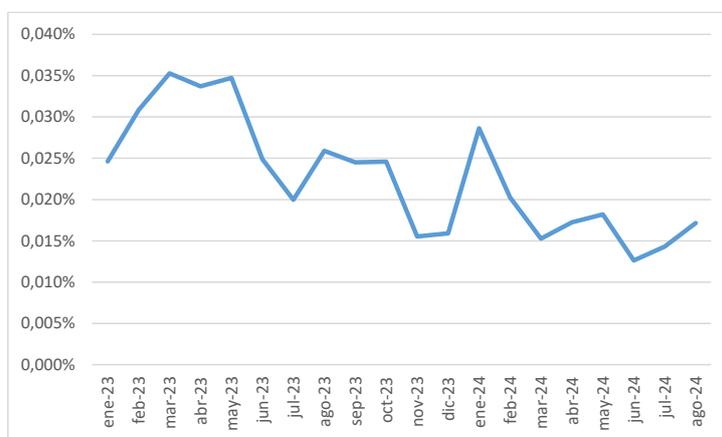
Con relación a las bajas del suministro que pudieron haber sido causadas por un “*cruce de CUPS*”, cuyo análisis agregado comprende las bajas de tres agentes, como se puede observar en el Gráfico 6, el impacto global de las medidas para evitar/reducir el perjuicio al consumidor ha sido positivo. Así, se ha producido una reducción significativa en la incidencia agregada de las bajas derivadas de

¹⁷ <https://www.cnmc.es/expedientes/sncde04925>

¹⁸ i) Índice de baja: Las bajas cuyo origen pudiera deberse a un “cruce de CUPS”, sobre el promedio de activaciones efectuadas en ese mes y los tres meses anteriores. ii) Índice de reposición: Las reposiciones efectuadas como consecuencia de un “cruce de CUPS”, sobre el promedio de activaciones efectuadas en ese mes y los tres meses anteriores.

“*cruces de CUPS*” (de un 0,032% en entre enero-mayo de 2023 al 0,018% en promedio entre enero-agosto 2024).

Gráfico 3. Índice global de bajas de suministro: Total bajas de suministro realizadas por tres agentes susceptibles de deberse a un “*cruce de CUPS*” por promedio de activaciones cuatro meses (m, m-1, m-2, m-3)

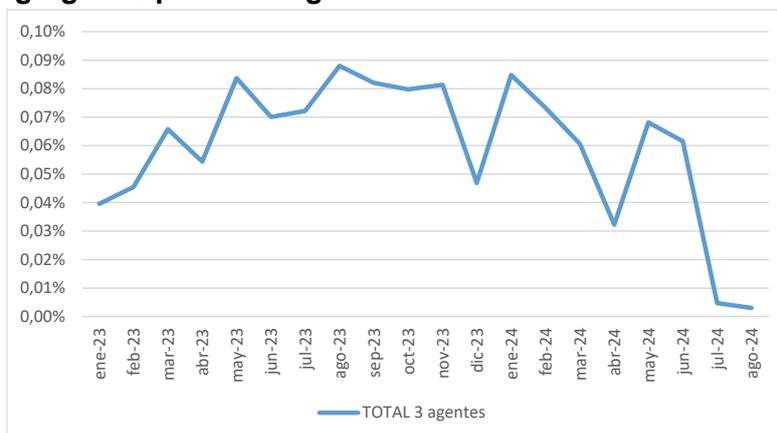


Fuente: Información aportada por los agentes

Con respecto a las reposiciones efectuadas en el periodo, en el gráfico siguiente se muestran los datos agregados de la incidencia de reposiciones provenientes de “*cruces de CUPS*”, de algunos agentes.

Se observa un incremento de las reposiciones tras un “*cruce de CUPS*” durante buena parte del año 2023, para después descender paulatinamente durante 2024, siendo el mayor repunte tras la aprobación de la decisión jurídicamente vinculante, por lo que se considera que la aplicación de las medidas ha redundado una mayor protección del consumidor, evitando cortes y devolviéndolo a su situación anterior con mayor frecuencia

Gráfico 4. Índice global de reposición: Reposiciones susceptibles de deberse a un “cruce de CUPS” por promedio de activaciones de cuatro meses (m, m-1, m-2 y m-3). Datos agregados para tres agentes



Fuente: Información aportada por los agentes

B) Análisis de los expedientes por denuncia cambio de comercializador recibidos por la CNMC y de las actuaciones ad-hoc de la CNMC

Con respecto a las bajas de suministro, únicamente se detectaron 3 expedientes que desembocaron en el corte del suministro.

Respecto a la aplicación de reposiciones ante la detección de un “cruce de CUPS”, no se han encontrado deficiencias reseñables. Los problemas detectados en las medidas para evitar el perjuicio del “cruce de CUPS” vienen originados principalmente por posibles deficiencias heredadas en las medidas preventivas, que impiden catalogar el CUPS como un potencial cruce, y evitar por tanto la solicitud de la baja de este en su caso.

El presente informe se notificará al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

4. ANEXOS

4.1. ANEXO: RESOLUCIÓN DECISIÓN JURÍDICA VINCULANTE Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS

Las medidas específicas establecidas por la decisión jurídicamente vinculante son:

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

1.1. En la contratación telefónica, especificar con claridad en el SMS de confirmación de la oferta dirigido al consumidor el trinomio titular-dirección del punto de suministro-CUPS. De modo análogo en contratación telemática y presencial, para que el consumidor contratante pueda validar la oferta, mostrarle claramente el trinomio titular-dirección del punto de suministro-CUPS, mediante un documento resumen separado del contrato, con las datos y condiciones de contratación básicas.

1.2. En caso de detectarse discrepancias con la información obtenida del Formato P0 o de producirse un rechazo ante una solicitud de cambio de comercializador sin cambios, mediante el Formato C1¹⁹, la comercializadora deberá informar al consumidor contratante (mediante soporte duradero²⁰) que se ha producido una incidencia en la contratación, y que algunos de los siguientes datos podrían ser incorrectos, por lo que le requiere su confirmación:

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

2º. Para evitar los perjuicios sufridos por usuario de justo título (titular del CUPS), tras producirse esta asignación errónea (medidas correctivas):

2.1 En aquellos casos de solicitud por parte del consumidor contratante de la suspensión del suministro o de baja del contrato (Formato B1²¹), en un plazo

¹⁹ Formato del fichero P0: Solicitud de información de un punto de suministro previo a la contratación, y Formato del fichero C1: Cambio de comercializador sin modificaciones en el contrato de acceso.

²⁰ El soporte duradero incluirá al menos el envío de SMS o correo electrónico sin perjuicio de otros medios adicionales como el contacto telefónico.

²¹ Formato del fichero B1: Baja o Suspensión del suministro

inferior a cuatro meses desde la activación de cambio de comercializador con cambio de titular (mediante el Formato C2²²), acreditar mediante soporte duradero:

- 2.1.1 Que se ha informado al consumidor de los efectos de la solicitud de baja, esto es que implica un corte del suministro.
- 2.1.2 El motivo de la solicitud de baja.

2.2 En caso de que el comercializador detecte 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 se asegurará en descartar que la causa del impago fuera un “*cruce de CUPS*”. A tal fin, los contactos o intentos de contacto con el consumidor deberán registrarse en soporte duradero.

2.3 De detectar que se ha producido un “*cruce de CUPS*”, el comercializador responsable del error deberá solicitar a la mayor brevedad la correspondiente reposición del punto de suministro a su comercializador previo.

En el acuerdo de la resolución se establecía que *antes de que trascurran seis meses desde la notificación de la decisión jurídicamente vinculante, los interesados deberán remitir a la CNMC un informe con información cualitativa y cuantitativa sobre el impacto de esta resolución en su actividad de contratación*”.

Las medidas debían ser implementadas durante el mes siguiente a la notificación de la resolución, esto es, a partir del mes de abril de 2023.

Durante el periodo **agosto a octubre de 2023** se recibieron en la CNMC los informes requeridos por la decisión jurídicamente vinculante por parte de los agentes. Tras un primer análisis de estos, se encontró información cuantitativa muy escasa y heterogénea, por lo que la CNMC solicitó en diciembre de 2023 información adicional a los cuatro comercializadores a los que aplica la DJV, sobre diversos indicadores relacionados con el cambio de comercializador, reclamaciones recibidas, bajas de suministro y reposiciones efectuadas,

²² Formato del fichero C2: Cambio de comercializador con modificaciones en el contrato de acceso.

ampliando el horizonte temporal al año 2023 completo, de modo que se pudiera efectuar una mejor valoración del impacto de las medidas.

Asimismo, se solicitó a algún agente información adicional sobre la aplicación de la medida 1.2 relativa a las discrepancias en los datos que se detectaran mediante el Formato P0. Ante el retraso manifiesto en la implantación de esta medida, se ejecutó una inspección por parte de la CNMC, que se inició en septiembre de 2024 y finalizó el 13 de diciembre de 2024.

Por último, se procedió a requerir una extensión de la información a los cuatro agentes objeto de la DJV, solicitándose información **hasta agosto de 2024**, así como clarificaciones sobre ciertos aspectos de la implementación de las medidas²³.

Se ha detectado también algún caso de migración de clientes, que es objeto de supervisión.

Como complemento a la supervisión ordinaria que efectúa la CNMC a través de las denuncias individuales de consumidores por cambio de comercializador sin consentimiento, entre las que se encuentran los cruces de CUPS, se llevaron a cabo **en el año 2024** dos actuaciones específicas de supervisión adicionales:

- A) Inspección sobre el cumplimiento de las medidas de la decisión jurídicamente vinculante de algún agente.

- B) Supervisión de la implementación de las medidas de la decisión jurídicamente vinculante mediante clientes misteriosos o de incógnito. En el marco de la supervisión de los servicios de atención al cliente, durante el mes de noviembre de 2024, se ejecutaron 20 actuaciones reales (cinco por agente) de contratación por parte de clientes instrumentales (*mystery shopper*). En estas contrataciones el cliente no era el titular del punto de suministro, pero se presentaba y contrataba como si lo fuera. El objeto de la actuación era comprobar si las medidas de prevención de cruce de CUPS funcionaban correctamente. En particular, el objeto era comprobar si la empresa detectaba la discrepancia en la titularidad del punto de suministro y, entre otros, si el comercializador actuaba en consecuencia con lo establecido

²³ Este oficio de solicitud de información se complementó con uno posterior solicitando explicaciones sobre las tendencias de algunos de los indicadores.

en la Medida del punto 1.2 de la DJV. Los resultados de la esta actuación se encuentran en el apartado 4.2.1.2.

4.2. ANEXO: DETALLE VALORACIONES AGENTES Y CNMC MEDIDAS DJV

4.2.1. VALORACIÓN DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS

4.2.1.1. Valoración de las medidas preventivas de la DJV por parte de los agentes

Algunos agentes valoran positivamente las medidas, señalando que habrían experimentado una reducción significativa de las reclamaciones por “*cruce de CUPS*”. Si bien, matizan que estas medidas tendrían un alcance limitado, ya que: i) no cubren las solicitudes de cambio en que el consumidor solicita cambio de titularidad, y ii) seguirán existiendo errores administrativos derivados de la condición humana, así como “*cruces de CUPS*” heredados.

Algún agente señala en sus oficios de respuesta que se debería extender esta medida al resto de comercializadoras ya que implicaría un doble beneficio, por un lado, competencia en igualdad para todas las comercializadoras y, por otro lado, mejoras en el proceso de contratación a todos los consumidores. Como la CNMC expuso en la resolución, estas medidas no modifican los procedimientos de contratación y de baja, sino que están enfocadas en dar forma concreta a los contrastes necesarios por parte de las comercializadoras con un mayor número de reclamaciones por esta casuística, 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 estas medidas para que las comercializadoras afectadas adoptaran estas 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.

La CNMC comparte la necesidad de extensión de este tipo de medidas, fundamentalmente para dotar de mayores contrastes y garantías al proceso de contratación para todos los consumidores, y adicionalmente, nivelar posibles desigualdades competitivas con el resto de los agentes del sector. En ese sentido, y en línea a su vez, con determinadas propuestas normativas de la CNMC, el MITECO en su “*Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento general de suministro y contratación y se establecen las condiciones para la comercialización agregación y la protección del consumidor de energía eléctrica*”, habría establecido medidas para mejorar el proceso de contratación e introducir contrastes adicionales sobre la titularidad y dirección del punto de suministro en el sector eléctrico, que la CNMC habría complementado en su Informe IPN/CNMC/023/24.

4.2.1.2. Valoración de la aplicación de las medidas preventivas de la DJV por parte de la CNMC

La valoración que se realiza por parte de la CNMC sobre el impacto de las medidas adoptadas para la reducción de la ocurrencia de los “*cruces de CUPS*”, se realiza a partir de:

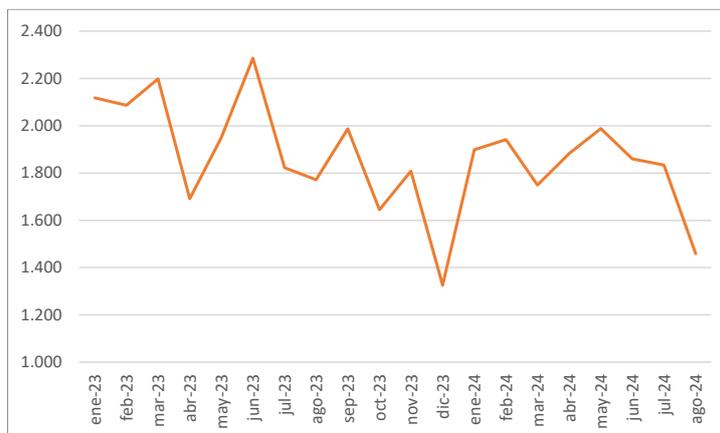
- a) Los datos cuantitativos requeridos por la CNMC a los agentes.
- b) Los expedientes de denuncia individuales de cambios de comercializador sin consentimiento, recibidos con posterioridad a la DJV en la CNMC, y originados por un “*cruce de CUPS*”.
- c) Actuaciones ad-hoc de supervisión, en particular contrataciones efectuadas por clientes de incógnito o misterioso para comprobar la implementación de las medidas preventivas de cruce de CUPS, ya detalladas en el apartado 3.
- d) La inspección mencionada.

A) Datos cuantitativos requeridos por la CNMC a los agentes

Como ya se expuso en los antecedentes, tras la remisión de los informes de los agentes establecidos en la resolución (a los seis meses desde su notificación), se les requirió información complementaria a los mismos para poder evaluar de manera más adecuada, el posible el impacto de las medidas implementadas.

En primer lugar, en el Gráfico 1 se ilustra la evolución en valor absoluto de las reclamaciones por “cruces de CUPS” recibidas de manera agregada por los cuatro agentes. En el mismo, se observa una caída del número total de reclamaciones a partir de la segunda mitad del año 2023, pasando de oscilar en torno a las 2.000 reclamaciones mensuales a las 1.326 del mes de diciembre. Sin embargo, durante 2024 se produce un repunte en el número de reclamaciones, promediando cerca de 1.900 durante el primer semestre de 2024. La caída de julio y agosto se debe a un proceso de migración antes mencionado.

Gráfico 1. Reclamaciones agregadas mensuales recibidas por los cuatro agentes por “cruces de CUPS”



Fuente: Información aportada por los agentes

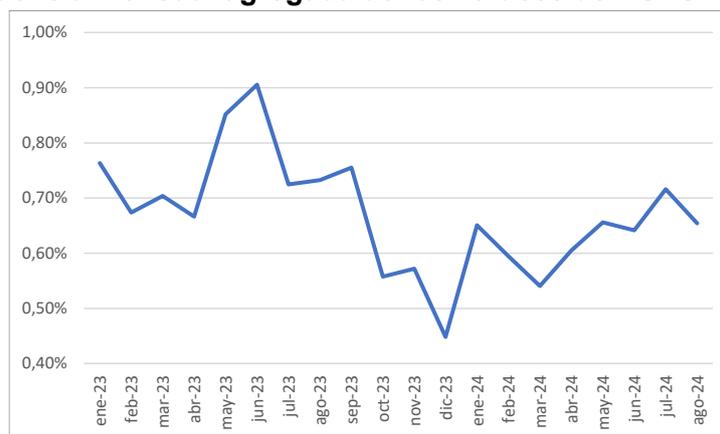
Sin embargo, estos valores están influenciados por el número total de cambios efectuados, y la reducción/aumento podría obedecer a una menor/mayor actividad en la contratación por parte de los comercializadores.

Por ello, se utiliza el parámetro de la Incidencia mensual de los “cruces de CUPS”, definido como la relación porcentual entre las reclamaciones recibidas por los comercializadores por este concepto, y el promedio de activaciones efectuadas en ese mes y el mes anterior, dado que, habitualmente existe decalaje²⁴ entre la activación, la detección del “cruce de CUPS”, y reclamación por parte del consumidor.

A continuación, se muestra un gráfico con la incidencia agregada de los “cruces de CUPS”, para los cuatro agentes. Se puede observar que en el primer trimestre de 2023 la incidencia de “cruces de CUPS” oscila en torno al 0,7% de las activaciones efectuadas, con un repunte durante el segundo trimestre hasta el 0,9%, para después, de manera análoga, aunque más acusada que la evolución del Gráfico 1, descender progresivamente durante la segunda parte del año 2023, hasta el 0,45% en diciembre, aunque posteriormente, se produce un cambio a una tendencia en la que la incidencia crece durante el primer semestre de 2024, oscilando en torno al 0,6%-0,7%.

²⁴ Esto es, se asume que la mayor parte de los “cruces de CUPS” se produce en el mismo mes de la reclamación o en el mes anterior. La detección puede ser por: i) el usuario efectivo de la energía recibe un mensaje del comercializador saliente comunicándole que ha dado de baja el contrato con ellos, en ese caso con unos pocos días; o bien cuando cesa en recibir facturas, del orden de semanas/meses; o por ii) el contratante, cuando detecta que recibe doble facturación, del orden de semanas/meses.

Gráfico 2. Incidencia mensual agregada de los “cruces de CUPS”



Fuente: Información aportada por los agentes

Analizando los datos por agente, se observa en los cuatro agentes un incremento en la incidencia de cruces de CUPS a partir de marzo de 2023, alcanzando máximos entre mayo y junio, después de que teóricamente se habrían implementado las medidas de la DJV. Esto sería consistente con que los servicios de atención al cliente de los comercializadores comenzaran a identificar mejor las casuísticas de “*cruces de CUPS*”. Así, categorizarían un mayor número de reclamaciones que antes eran consideradas de otra manera, por ejemplo, como disconformidades en la contratación. Asimismo, se estarían comenzando a tramitar y registrar reclamaciones antes no admitidas, como son las reclamaciones del consumidor que es el verdadero usuario efectivo de la energía, que no quedó sin contrato con el comercializador reclamado, y que por ello, no solían ser atendidas ni registradas.

En conclusión, se observa una caída significativa de la incidencia de los “*cruces de CUPS*”, tanto agregada como individual durante 2023. Si bien durante 2024 se produce un ligero incremento de la incidencia, que en todo caso promedia valores inferiores a 2023 para el mismo período enero-agosto (0,63% frente a 0,75%). Cabe señalar que todos los agentes registran repuntes en las reclamaciones por “*cruces de CUPS*” en los meses inmediatamente posteriores a la aprobación de la decisión jurídica vinculante, que podría ser indicativo de una mejor detección de esta casuística. Un agente que presenta una reducción de la incidencia de manera consistente, mientras que en el resto se observan repuntes en la incidencia durante 2024, sin que los agentes aporten explicaciones coherentes con las tendencias observadas.

B) Análisis de los expedientes de denuncias individuales

A continuación, se muestra un cuadro con información del número de expedientes de denuncias individuales recibidos en la CNMC por cambio de

comercializador sin consentimiento, originados por un “cruce de CUPS”, con posterioridad a la entrada en vigor de la DJV. Se debe matizar, en primer lugar, que estos datos no constituyen una muestra extrapolable al sector, al ser de pequeño tamaño en relación con el total de reclamaciones producidas por “cruce de CUPS”²⁵, y además, por no haber sido obtenida de manera aleatoria y representativa.

Adicionalmente, hay que considerar que los hechos derivados de estos expedientes suelen producirse en periodos que van desde unos pocos días antes de su registro en la CNMC, a meses, e incluso, a más de un año desde que ocurriera el hecho. Esto se debe a que estas reclamaciones, con frecuencia, han sido previamente presentadas ante el comercializador responsable, o bien ante otras entidades (de consumo, o de las CCAA). En todo caso, se aprecia un descenso en el tiempo, en el número de denuncias recibidas en la CNMC respecto al dato de 2022, por este concepto.

Con el objeto de tener una aproximación más precisa en el tiempo, a continuación, se representa en un gráfico, las fechas de los hechos denunciados en los expedientes recibidos en la CNMC por “cruces de CUPS”, junto con el número de activaciones efectuadas por los 4 agentes. Cabe esperar que a mayor número de activaciones se produzca un mayor número de cruces y viceversa. Adicionalmente se ha representado con líneas verticales discontinuas dos fechas relevantes: la primera, la fecha de notificación del inicio del procedimiento de la decisión jurídicamente vinculante (leída por los agentes entre finales de noviembre y mediados de diciembre); y la segunda, la de la entrada en vigor de esta (principios de abril²⁶). Ya en la comunicación del inicio del procedimiento se informaba a los comercializadores de la problemática y las líneas generales de las medidas que deberían ser adoptadas.

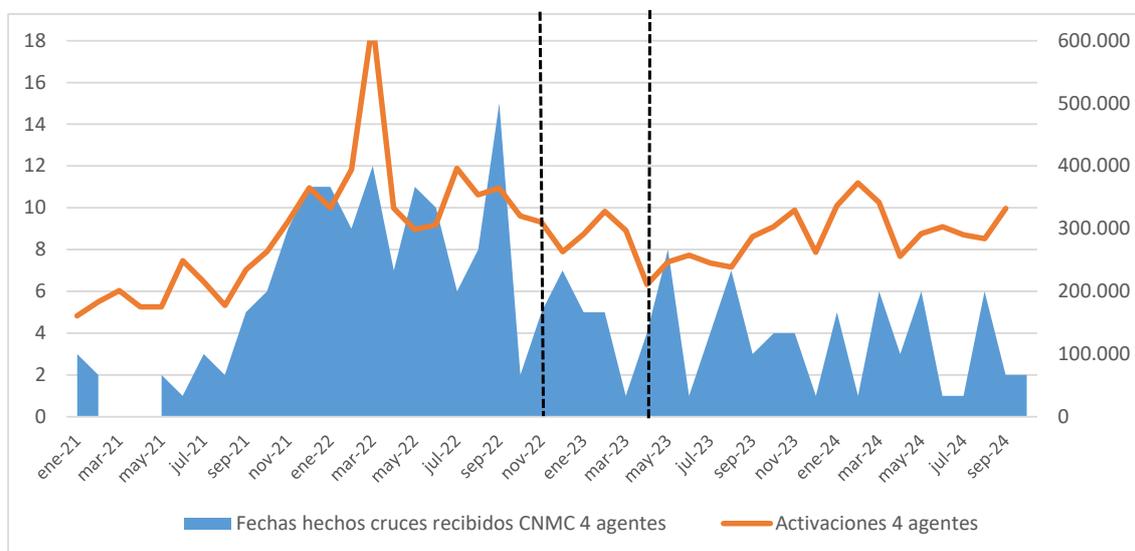
Se puede observar que a partir de septiembre de 2021 se produce en estos agentes un incremento notable de los cambios activados, pasando de niveles de 200 mil cambios mensuales a 300 mil, con meses que alcanzan los 400 mil (febrero 2022, julio 2022), y un máximo de 690 mil cambios en marzo 2022. Posteriormente las activaciones cayeron a mínimos en abril 2023 (210 mil), para subir progresivamente durante el resto del año, volviendo durante 2024 a un promedio de más 300 mil cambios. Consecuentemente, en la Comisión se incrementaron sustancialmente las reclamaciones por “cruces de CUPS”

²⁵ Según los datos aportados por los cuatro agentes objeto de la decisión jurídica vinculante, en el 2023 recibieron 22.693 reclamaciones por “cruce de CUPS”.

²⁶ La fecha varía en función de la fecha de lectura de la notificación electrónica por parte de los agentes.

producidas durante este período de máximos en las activaciones, con puntas coincidentes, como en marzo 2022, disminuyendo progresivamente al reducirse la dinámica de cambios. Tras la entrada en vigor de la decisión jurídicamente vinculante, el progresivo aumento de cambios entre abril 2023 a septiembre de 2024 no se ha visto acompañado por un aumento similar de cruces denunciados, lo que podría ser indicativo del impacto positivo de las medidas adoptadas en la DJV para el conjunto de los 4 agentes.

Gráfico 3. Evolución número de “cruces de CUPS” denunciados ante la CNMC (eje izquierdo) frente a las activaciones para el total de los cuatro agentes (eje derecho).



Fuente: CNMC

Por otro lado, se analiza de forma individual el contenido de los expedientes recibidos en la CNMC por “*cruces de CUPS*” en estos 4 agentes, para detectar posibles deficiencias en la implementación de las medidas de la DJV, que fue aprobada el 28 de febrero de 2023. Con el objeto de ser más garantistas y exigentes, y dar tiempo a los agentes a la implementación de las medidas contenidas en la DJV, se ha optado por reflejar en el análisis, sólo en los expedientes cuyos hechos fueran posteriores al 1 de mayo de 2023.

C) Supervisión de las medidas preventivas mediante clientes misteriosos

Se ejecutaron 5 contrataciones por agente implicado en la DJV, en las que un consumidor se identificaba como titular del punto de suministro, a pesar de no ser el titular real. El objetivo era supervisar los procedimientos implementados por los comercializadores en caso de discrepancias en la titularidad del punto de suministro y por ende, el cumplimiento de las Medidas 1.2 de la DJV. Esto es, el comercializador detectaría discrepancias en la titularidad del punto de

suministro, ya fuera mediante un rechazo a su solicitud de cambio C1, o bien mediante la consulta al distribuidor mediante el Formato P0. Y por tanto debería, en cumplimiento de la DJV, remitir al consumidor, en un soporte duradero, una comunicación de que se ha producido una incidencia en la contratación, solicitando la confirmación de los datos del trinomio.

Cabe señalar que se habilitó un plazo de 7 días desde la contratación para que el consumidor pudiera recibir esta comunicación del comercializador. El plazo se estableció teniendo en consideración un tiempo razonable para que el comercializador enviara la solicitud de cambio al distribuidor o ejecutara una consulta mediante el Formato P0, y remitiera el pertinente soporte duradero (los tiempos medios de activación del cambio en electricidad fueron de 5,4 días en 2023).

D) Conclusiones respecto a la implementación de las medidas preventivas de la DJV

En conclusión, de los 57 expedientes de denuncia tramitados por la CNMC cuyos hechos se produjeron entre el 1 de mayo de 2023 y octubre de 2024 (más de un año), solamente en 10 casos no se detectaron potenciales anomalías/deficiencias en la aplicación de las medidas de prevención de la DJV.

Esto vendría a refrendar el impacto positivo de las mismas. De haberse aplicado correctamente las medidas en los otros 47 expedientes restantes, en muchos de ellos se habría comunicado al consumidor la existencia de un error en los datos, pudiendo si no evitar el cruce, si una detección más temprana por parte del comercializador, que presumiblemente no hubiera desembocado en una denuncia ante la Comisión.

Atendiendo al porcentaje de expedientes con deficiencias, se observa que precisamente aquellos agentes que experimentaron repuntes de casos de cruces de CUPS durante 2024 presentan muy altos porcentajes de expedientes con deficiencias.

Por otra parte, los expedientes de denuncia de consumidores con deficiencias en el cumplimiento de las medidas preventivas de “*cruce de CUPS*” contenidas en la DJV estarían siendo valorados por la CNMC a efectos de llevar a cabo las actuaciones que corresponda en el ámbito de sus competencias.

Las actuaciones adicionales de supervisión (inspección y clientes misteriosos) vienen a confirmar las deficiencias en la aplicación de estas medidas de prevención.

4.2.2. MEDIDAS ADOPTADAS EN LA DJV PARA EVITAR O MITIGAR LOS PERJUICIOS DERIVADOS DEL CRUCE DE CUPS (MEDIDAS CORRECTIVAS)

4.2.2.1. Valoración de las medidas correctivas de la DJV por parte de los agentes

Varios agentes coinciden que en ocasiones encuentran dificultades en el proceso de reposición, al no ser un procedimiento reglado y homogéneo.

En este sentido, se ha de señalar que la CNMC aprobó, con fecha 16 de mayo de 2024, una nueva resolución de formatos para, entre otros, establecer el proceso de reposición (Formato E2²⁷), cuya implementación y aplicación efectiva comenzó desde el pasado 10 de marzo de 2025²⁸. Asimismo, en esa resolución se aprobó una modificación del Formato de información P0²⁹, que proporciona información al comercializador vigente, una vez firmado el contrato con el consumidor, específicamente información del trinomio NIF/DNI-CUPS-dirección.

4.2.2.2. Valoración de la aplicación de las medidas correctivas de la DJV por parte de la CNMC

Para realizar la valoración de esta medida se tienen en consideración:

- a) Los datos cuantitativos requeridos por la CNMC a los agentes.
- b) Los expedientes de denuncia de cambios de comercializador sin consentimiento, recibidos con posterioridad a la DJV en la CNMC, originados por un “*cruce de CUPS*”.
- c) La inspección mencionada.

²⁷ Formato E2, de reposiciones eléctricas. Permite 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 tendrían la capacidad de solicitar una reposición.

²⁸ Hasta entonces, las reposiciones se realizan por fuera del sistema informático, sin automatizar los procesos, dado que se encuentran reguladas en el artículo 4.6 del Real Decreto 1435/2002, de diciembre

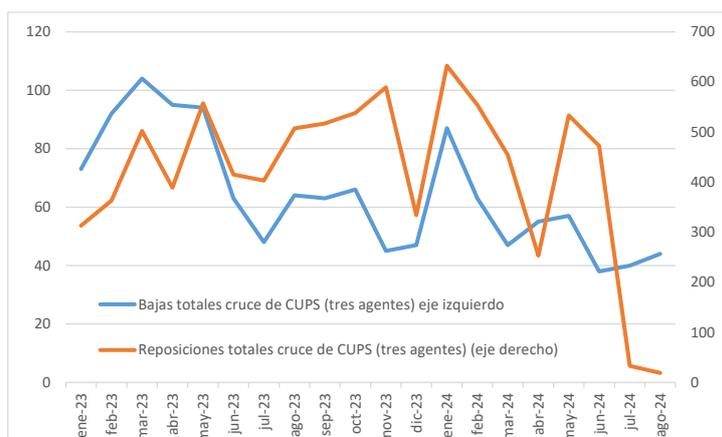
²⁹ Formato P0 para la solicitud de información de un punto de suministro, antes y una vez contratado. Permitiría ampliar la información previa del Formato P0, una vez ya contratado el punto de suministro, y obtener entre otros el trinomio “NIF/DNI–CUPS-dirección del suministro”.

A) Datos cuantitativos requeridos por la CNMC a los agentes

En el Gráfico 4 se presenta la evolución agregada de las bajas cuyo origen pudiera deberse a un “*cruce de CUPS*”, y las reposiciones efectuadas como consecuencia de un “*cruce de CUPS*”, ambas en valor absoluto. En relación con las bajas se puede observar una punta en marzo de 2023, con 104 bajas cuyo origen pudiera deberse a un “*cruce de CUPS*” para después descender a unas 60 bajas mensuales entre agosto-octubre 2023, alcanzando valores mínimos en noviembre (45) y diciembre (47) de 2023. En 2024, tras un pico (84 bajas) coincidente con el repunte de reclamaciones de cruces de CUPS, ya visto en el apartado 4.2.1.2, desciende para promediar unas 50 bajas durante el segundo trimestre de 2024.

Como consecuencia del paulatino proceso de migración realizado por una gente a partir de junio de 2024, se distorsiona en parte la tendencia después de esta fecha.

Gráfico 4. Evolución mensual del número total de bajas cuyo origen pudiera deberse a un “*cruce de CUPS*”, y reposiciones totales efectuadas como consecuencia de un “*cruce de CUPS*”



Fuente: Información aportada por los agentes

Sin embargo, como ya se señaló, estos valores podrían estar muy influenciados por número de cambios efectuados, en igualdad de condiciones a mayor número de cambios se produce un mayor número de cruces de CUPS, y la reducción puede obedecer sencillamente a una menor actividad en la contratación por parte de los comercializadores.

Por ello, para un mejor análisis de este conjunto de medidas se optó por utilizar:

- i) Índice de baja: Las bajas cuyo origen pudiera deberse a un “*cruce de CUPS*”, sobre el promedio de activaciones efectuadas en ese mes y los tres meses anteriores. Dado que el tiempo transcurrido entre la detección

del problema, la reclamación de este, y la solicitud de la baja se puede dilatar varios meses³⁰.

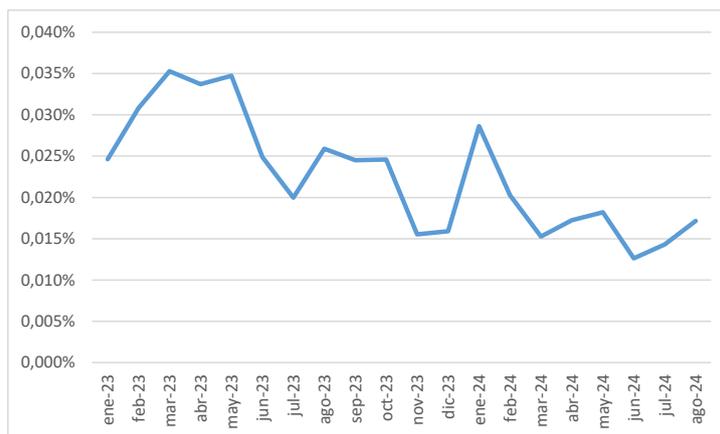
- ii) Índice de reposición: Las reposiciones efectuadas como consecuencia de un “*cruce de CUPS*”, sobre el promedio de activaciones efectuadas en ese mes y los tres meses anteriores³¹. Análogamente, existe un cierto decalaje entre la activación, la detección del “*cruce de CUPS*” y la gestión de la reposición, en la que es probable que haya además una reclamación previa.

Con relación a las bajas del suministro que pudieron haber sido causadas por un “*cruce de CUPS*”, cuyo análisis agregado comprende las bajas de tres agentes, se puede observar en el Gráfico 6, una tendencia similar al gráfico anterior, pero se aprecia que la reducción en la incidencia de una manera más progresiva y consistente. Así, se registró una subida durante enero y febrero de la incidencia de bajas susceptibles de deberse a “*cruces de CUPS*”, para luego ir disminuyendo progresivamente desde el 0,03% en mayo al 0,016% en noviembre y diciembre de 2023. En 2024, coincidiendo con el repunte de reclamaciones de cruces de CUPS se registra un pico en la incidencia de bajas (0,0286%), promediando durante el resto del año 0,016%, aproximadamente la mitad de los máximos registrados tras la aprobación de la decisión jurídicamente vinculante.

Gráfico 5. Índice global de bajas de suministro: Total bajas de suministro realizadas por tres agentes susceptibles de deberse a un “*cruce de CUPS*” por promedio de activaciones cuatro meses (m, m-1, m-2, m-3)

³⁰ Cuando es a instancias del consumidor contratante suelen recibir más de una factura antes de solicita la baja. Mientras que, en caso de una baja por impago, menos frecuentes en las casuísticas de cruces de CUPS, los plazos mínimos para un corte estarían en torno a los cuatro meses.

³¹ El proceso de reposición suele producirse con mayor frecuencia después de que el consumidor detecte el cruce y reclame ante el comercializador. Por consistencia con el indicador de reclamaciones de cruce de CUPS se considera dos meses más de decalaje.



Fuente: Información aportada por los agentes

Nuevamente es plausible que los servicios de atención al cliente de las empresas, a raíz de la implantación de las medidas, estén identificando mejor los casos derivados de “*cruces de CUPS*”, lo que sería consistente con descensos a partir de mayo de 2023.

Gráfico 6. Índice global de reposición: Reposiciones susceptibles de deberse a un “*cruce de CUPS*” por promedio de activaciones de cuatro meses (m, m-1, m-2 y m-3). Datos agregados para tres agentes



Fuente: Información aportada por los agentes

En conclusión, el impacto global de las medidas para evitar/reducir el perjuicio al consumidor ha sido positivo. Así, se ha producido una reducción significativa en la incidencia agregada de las bajas derivadas de “*cruces de CUPS*” (de un 0,032% en entre enero-mayo de 2023 al 0,018% en promedio entre enero-agosto 2024).

Por otro lado, se han incrementado las reposiciones tras un “*cruce de CUPS*” durante buena parte del año 2023, para después descender paulatinamente durante 2024, siendo el mayor repunte tras la aprobación de la decisión

jurídicamente vinculante, por lo que se considera que la aplicación de las medidas ha redundado una mayor protección del consumidor, evitando cortes y devolviéndolo a su situación anterior con mayor frecuencia.

B) Análisis de los expedientes por denuncia cambio de comercializador recibidos por la CNMC

Con respecto a las bajas de suministro, únicamente se detectaron 3 expedientes que desembocaron en el corte del suministro.

Los tres expedientes estarían siendo valorados dentro del conjunto de expedientes en que ya se habrían detectado deficiencias en el cumplimiento de las medidas preventivas de “*cruce de CUPS*”. En el caso de los dos primeros por detectarse posibles deficiencias en las medidas de prevención, agravadas con un corte de suministro posterior.

Respecto a la aplicación de reposiciones ante la detección de un “*cruce de CUPS*”, no se han encontrado deficiencias reseñables. Los casos en que las reposiciones no se llevan a cabo se deben a que se ha producido con antelación un cambio o un desistimiento por parte del consumidor, o bien por el rechazo del distribuidor por algún motivo tasado.

En conclusión, hasta la fecha los problemas detectados en las medidas para evitar el perjuicio del “*cruce de CUPS*” vienen originados principalmente por posibles deficiencias heredadas en las medidas preventivas, que impiden catalogar el CUPS como un potencial cruce, y evitar por tanto la solicitud de la baja de este en su caso.

En todo caso, la CNMC valorará las actuaciones que correspondan, en el ámbito de sus competencias, para los casos en los que se aprecian indicios de incumplimiento de la DJV. Como ya se ha indicado, la CNMC ha aprobado el 23 de julio de 2025 la resolución del procedimiento sancionador incoado a ENDESA ENERGÍA, S.A.U. por incumplimiento de la DJV, referencia SNC/DE/049/25.