



## **MEDIDAS CONTRA LA POBREZA ENERGÉTICA Y DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN EL REAL DECRETO LEY 15/2018, DE 5 DE OCTUBRE\***

*Ana I. Mendoza Losana\*\**  
*Profesora Titular de Derecho Civil*  
*Centro de Estudios de Consumo*  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

*Fecha de publicación: 27 de octubre de 2018*

El Gobierno se ha dado un plazo de seis meses para aprobar la denominada “Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética”. Mientras tanto, el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, tramitado en el Congreso de los Diputados como Proyecto de Ley de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores (121/000031), pretende hacer frente al incremento de los precios de la energía motivado, según el regulador, por el incremento del precio de los combustibles y de la cotización de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero). De este modo, se quiere proteger a los consumidores y especialmente aquellos que tienen mayores dificultades para afrontar el pago del suministro. En lo relativo a la lucha contra la pobreza energética y al régimen de protección de los consumidores, las principales medidas son las siguientes:

### **I. Medidas contra la pobreza energética**

- 1. Ampliación (objetiva y subjetiva) del bono social.** Como hasta ahora, el bono social consiste en descuentos del 25 por ciento (para el consumidor vulnerable) o del 40 por ciento (para el consumidor vulnerable severo) sobre la factura del suministro eléctrico a precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC), solo será aplicable a los suministros acogidos a PVPC y para la vivienda habitual y el descuento se efectúa

---

\* Trabajo realizado en el marco del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento) otorgado al Grupo de investigación y centro de investigación CESCO, «Mantenimiento y consolidación de una estructura de investigación dedicada al Derecho de consumo», dirigido por el Prof. Ángel Carrasco Perera de la UCLM, Ref.: DER2014-5606-P.

\*\* <http://orcid.org/0000-0002-1207-2322>



sobre una parte de la energía consumida<sup>1</sup>. Las novedades están en la ampliación de los beneficiarios mediante la elevación de los niveles de renta y la fijación de niveles específicos para familias monoparentales; la elevación en un 15% de los cupos de energía consumida con derecho a descuento y la posibilidad de acumular la cantidad de energía con derecho a descuento no consumida en un periodo de facturación para otro periodo con mayor demanda (cfr. nuevo art. 6.3 RD 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica).

*Nuevos beneficiarios.* A los consumidores vulnerables y vulnerables severos en función de su renta, familias numerosas, pensionistas con pensiones mínimas, víctimas de terrorismo y violencia de género y usuarios con discapacidad se unen ahora nuevos beneficiarios. La circunstancia especial derivada de la existencia de un miembro del hogar con una discapacidad reconocida de al menos el 33 %, vigente hasta ahora, se amplía a aquellas situaciones en las que uno de los miembros del hogar tenga una situación de dependencia de grado II o III. También se incluyen las familias monoparentales con al menos un menor a cargo (nuevos arts. 3.3, d y e y 7.3, d y e RD 897/2017).

*Incremento de los niveles de renta.* Se fijan nuevos umbrales de renta en ciertos supuestos y se limitan los ingresos adicionales. Así cuando el propio consumidor y, en el caso de formar parte de una unidad familiar, todos los miembros de la misma que tengan ingresos, sean pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente, percibiendo la cuantía mínima vigente en cada momento para dichas clases de pensión, no deben percibir otros ingresos cuya cuantía agregada anual supere los 500 euros (nuevo art. 3.2,c RD 897/2017).

En el caso de las familias monoparentales, el umbral de renta máximo para poder acceder al bono social se incrementará en 0,5 veces el IPREM respecto al resto de familias.

*Incremento de los cupos de energía subvencionables.* Se elevan en un 15 % anual los cupos de energía beneficiaria del bono social (v. nuevo anexo I RD 897/2017) y se permite la acumulación del cupo de energía con derecho a descuento no consumida en un periodo de facturación a otro. El método será el siguiente: a) El comercializador

---

<sup>1</sup> Este documento solo analiza las novedades incluidas en el RDL 15/2018. Para una exposición completa del régimen del bono social v. mi trabajo « El nuevo régimen de protección de los consumidores vulnerables de energía eléctrica », publicado en la web de CESCO (<http://centrodeestudiosdeconsumo.com/index.php/2-principal/3143-el-nuevo-r%C3%A9gimen-de-protecci%C3%B3n-de-los-consumidores-vulnerables-de-energ%C3%ADa-el%C3%A9ctrica>), octubre 2018.



de referencia prorrateará la energía anual máxima recogida en la tabla del apartado 2 del anexo I del RD 897/2017 entre el número de días que conformen el período de facturación; b) A la cantidad de energía obtenida según el apartado anterior para el periodo de facturación, se añadirá la energía no consumida con derecho a descuento de los periodos de facturación correspondientes a los doce meses completos anteriores. En la factura se informará de forma separada del consumo facturado con derecho a descuento y del consumo que excede del límite, y que por tanto no será facturado al PVPC (sin descuento).

*Nuevo plazo para formular la solicitud.* Los usuarios que ya disfruten del bono social a la entrada en vigor del nuevo real decreto ley podrán solicitar su prórroga hasta el 31 de diciembre de 2018. A estos efectos, se imponen obligaciones informativas a las empresas comercializadoras de referencia, que deberán remitir el modelo de carta del anexo II del RD Ley 15/2018 a los consumidores que el 7 de octubre de 2018 estuvieran percibiendo el bono social al amparo del régimen anterior (Real Decreto Ley 6/2009) y que no hayan acreditado el cumplimiento de los nuevos requisitos establecidos mediante el Real Decreto 897/2017.

- 2. Bono social término (BST).** Los beneficiarios del bono social serán también beneficiarios, de forma automática, de una ayuda directa para sufragar el coste de la calefacción, agua caliente sanitaria o cocina, independientemente de cual sea el tipo de combustible utilizado (arts. arts. 5 a 11 RD-Ley 15/2018). Por el tenor literal del artículo 5.2, cabe señalar que el BST puede tener doble finalidad: a) ayudar a sufragar el coste de la calefacción, agua caliente y cocina y b) apoyar «actuaciones de ahorro o mejoras de la eficiencia energética a los consumidores vulnerables». Sin embargo, la ayuda puede dirigirse a cualquier fin, pues la norma no exige justificación del gasto. Es una ayuda compatible y acumulable a cualquier otra.

A pesar del boato con el que se ha presentado esta medida, hay que señalar que su importe y alcance quedan condicionados a la disponibilidad presupuestaria en cada ejercicio. Así, el importe del BST dependerá de la cantidad que se consigne cada año en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y del número de beneficiarios del bono social eléctrico a 31 de diciembre de 2018. La cuantía de esta ayuda dependerá del grado de vulnerabilidad conforme a los parámetros aplicados para el reconocimiento del bono social (consumidor vulnerable o vulnerable severo) y de la zona climática donde esté ubicada la localidad en la que reside el beneficiario. La ayuda mínima por beneficiario, para el caso de que exista disponibilidad presupuestaria, será de 25 euros y se efectuará mediante un pago único anual.

Esta nueva figura demanda la colaboración entre diversas Administraciones públicas. Se sufraga con cargo a los PGE, correspondiendo al Ministerio para la Transición Ecológica su distribución conforme al anexo I del real decreto ley de referencia. Pero



su gestión y pago corresponderá a las Comunidades Autónomas (y a las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). Las Comunidades Autónomas podrán ampliar la cuantía otorgada con cargo a sus propios presupuestos, debiendo especificar el porcentaje de cofinanciación de las Administraciones participantes en todas las comunicaciones relacionadas con el BST. Se abre así una nueva puerta a la desigualdad territorial en función de la CCAA en la que se resida.

El pago se efectuará durante el primer trimestre del año, en la forma que las Comunidades Autónomas estimen más procedente de acuerdo a sus procedimientos, organización y el colectivo de beneficiarios. No obstante, de forma excepcional, dado lo avanzado del ejercicio de 2018 y la necesidad de que el BST llegue a sus destinatarios en invierno, en el ejercicio en curso, la gestión y el pago de la ayuda en concepto de BST, que proceda otorgar con cargo a la partida presupuestaria que a tal fin se consigne en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2019, se realizará por el Ministerio para la Transición Ecológica en concertación con las CC.AA (disp. adic. 9ª).

Este real decreto ley tiene carácter básico y se dicta al amparo de la competencia que las reglas 13.ª, 14.ª y 25.ª del artículo 149.1 de la Constitución Española atribuyen al Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, de Hacienda general y bases del régimen minero y energético. En relación con el bono social térmico, al configurarse como una ayuda directa con cargo a los PGE, ha sido dictado al amparo de la soberanía financiera que tiene el Estado para asignar fondos públicos a una u otra finalidades (por todas, y como más reciente, STC 88/2018, de 19 de julio, F.J.4.ª), si bien por ser considerado como una actuación encuadrable en materia de asistencia social, competencia asumida estatutariamente por todas las CC.AA., se atribuye a estas su gestión, sin perjuicio de la competencia del legislador estatal para establecer los criterios y metodología para el reparto y cálculo de la ayuda unitaria.

- 3. Ampliación de la prohibición de interrupción del suministro por impago.** Se amplía la lista de supuestos de suministros calificados como esenciales y por ello, no susceptibles de interrupción por impago (art. 52.4 Ley 24/2013). No se podrá cortar el suministro por impago a los hogares acogidos al bono social donde viva al menos un menor de 16 años o en los que resida al menos una persona con un nivel de discapacidad del 33% o superior o al menos una persona en situación de dependencia en Grado II y III (nuevo art. 20 RD 897/2017). Estas circunstancias deberán evaluarse y acreditarse mediante certificados expedidos por los servicios sociales<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A estos efectos, se modifica la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.



En la exposición de motivos, se recoge la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual, la regulación del suministro es competencia del Estado, en cuanto «la ordenación del suministro de electricidad y de gas, los derechos y obligaciones de los sujetos intervinientes, entre los que se encuentran la obligación de las empresas comercializadoras de suministrar la electricidad y el gas, el derecho a exigir el pago del suministro y a adoptar medidas respecto a los consumidores que estén en situación de impago» «incide directamente en la configuración del contenido del régimen jurídico de uno de los sujetos que intervienen y también conciernen a la garantía del suministro al tener como finalidad introducir una causa de suspensión de la interrupción del mismo en caso de impago» (SSTC 62/2016, de 17 de marzo y 80/2018, de 5 de julio). En otros términos, las CCAA no podrán regular esta materia en nombre del título competencial «servicios sociales» o «protección de los consumidores» y deberán limitarse a gestionar los pagos dentro de los márgenes presupuestarios definidos por el real decreto ley o en su caso, a complementar su cuantía.

4. **Nuevas infracciones.** En relación con el bono social y al bono social térmico, se tipifican nuevas infracciones (cfr. nuevos apdos. 49 y 51 del art. 64, apdos. 40 y 41 del art. 65 y apdos. 12 y 13 del art. 66 Ley 24/2013). Así, por ejemplo, serán consideradas infracciones muy graves que podrán ser sancionadas con multas de hasta sesenta millones de euros, «imponer injustificadamente condiciones, dificultades o retrasos en relación con la tramitación de las solicitudes, o con la aplicación del bono social, *cuando se cause un grave daño a los intereses generales*» (nuevo art. 64.49 Ley 24/2013). Si el mismo comportamiento causa un «un grave perjuicio a los consumidores», será calificado como infracción grave (nuevo art. 65.40 Ley 24/2013). No nos pasa desapercibido que estos matices pueden generar inseguridad en el ejercicio de la potestad sancionadora, atribuida a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (nuevo art. 73.3 LSE), máxime cuando la norma no define uno u otro daño.

Será también infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de remitir en plazo a la Administración competente la información necesaria para determinar el importe de la ayuda del BST y proceder a su pago, el envío incompleto de dicha información y en general, el incumplimiento de las obligaciones de información a los consumidores relativas al BST (nuevo art. 64.51 LSE).

## II. Financiación de las medidas de lucha contra la pobreza energética

Seguramente, el mayor problema que debe afrontar el Gobierno español en su empeño de adoptar medidas contra la pobreza energética es la restricción presupuestaria. Al regulador se le ofrecen dos alternativas: a) cargar el coste de las nuevas medidas a los



Presupuestos Generales del Estado y correlativamente, al conjunto de los contribuyentes; o b) cargarlo al sistema eléctrico y con ello, incrementar los costes del sistema y por ende, los precios de la energía (para hacer efectivo el principio de suficiencia presupuestaria).

El bono social y la asunción tanto de los impagos de los consumidores acogidos al bono social que acrediten convivir con al menos un menor de 16 años o sufrir alguna discapacidad conforme al artículo 52.4.k) de la Ley 24/2013 como del coste de la cofinanciación del suministro de energía eléctrica de aquellos consumidores vulnerables en riesgo de exclusión social atendidos por los servicios sociales (art. 52.4.j) Ley 24/2013), serán considerados obligación de servicio público según lo dispuesto en la Directiva 2009/72/CE, lo que significa que deberán ser obligaciones asumidas por las empresas comercializadoras de referencia, que comunicarán a la CNMC periódicamente los costes en los que incurren. Como hasta ahora, estos costes deben ser asumidos por las matrices de los grupos de sociedades que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica, o por las propias sociedades que así lo hagan si no forman parte de ningún grupo societario en la cuantía que determine una orden del Ministerio para la Transición Ecológica en función de la cuota de clientes de cada empresa y conforme al cálculo anual realizado por la CNMC (cfr. nuevos arts. 13 y 14 RD 897/2017).

El regulador ha optado por cargar el coste de las medidas contra la pobreza energética a las comercializadoras de energía y por ello considerarlo “coste” del sistema que deberá ser abonado a las comercializadoras de referencia en liquidaciones periódicas (nuevo art. 16 RD 897/2017). De acuerdo con la memoria de impacto de la norma, sus disposiciones tendrán un impacto de 910 millones de euros en las cuentas del sistema eléctrico entre este 2018 y 2019.

Si a este incremento de los costes del sistema, se une la reducción de los ingresos tributarios derivados de la supresión del impuesto a la producción eléctrica, así como del impuesto al sol del autoconsumo, el resultado es un incremento de los costes del sistema y por ende, una posible (necesaria) elevación de los peajes de acceso para garantizar la suficiencia de los ingresos. Para evitar que estas medidas pongan en riesgo la sostenibilidad del sistema, el real decreto ley de referencia eleva para 2018 el límite máximo de los ingresos por la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se transfiere al sistema eléctrico anualmente y que hasta ahora estaba establecido en el 90% del ingreso total, con un máximo de 450 millones al año (disp. final 2ª RD Ley 15/2018 que modifica el apdo. uno de la disposición adicional



centésima trigésima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018). Asimismo, para mayor refuerzo de la sostenibilidad financiera del sistema eléctrico, el Gobierno introduce la posibilidad de que el superávit acumulado de ingresos del sector eléctrico pueda ser aplicado a los desajustes de ingresos y gastos que se pudieran producir en los ejercicios 2018 y 2019 (disp. adic. primera RD Ley 15/2018).

### **III. Nuevo régimen del autoconsumo de energía eléctrica**

La modificación del régimen del autoconsumo de energía eléctrica ha sido una de las novedades de mayor trascendencia mediática del RD-Ley 15/2018. El Gobierno confía que esta medida servirá para reducir el precio de la energía. Según manifiesta la exposición de motivos, la implantación del autoconsumo «permitirá disminuir la factura energética con carácter inmediato a los consumidores que lo instalen y, adicionalmente, detraerá demanda de energía en el mercado mayorista, contribuyendo a una contención y disminución de precios en el mercado mayorista, a una mejora de las condiciones ambientales y a reducir la importación de hidrocarburos, con una mejora de la balanza de pagos». Naturalmente, es prematuro pronunciarse sobre el impacto de las nuevas medidas. En este momento, solo es posible exponer brevemente los ejes principales del nuevo régimen de la actividad de autoconsumo:

1. *Reconocimiento del derecho a autoconsumir energía eléctrica sin cargos.* Se deroga el cargo que se imponía al autoconsumidor por la energía generada y consumida en su propia instalación, el denominado “impuesto al sol” (nuevo art. 9.5 Ley 24/2013). En el caso en que se produzca transferencia de energía a través de la red de distribución en instalaciones próximas a efectos de autoconsumo se podrán establecer las cantidades que resulten de aplicación por el uso de dicha red de distribución.
2. *Reconocimiento del derecho al autoconsumo compartido y posibilidad de producir excedentes.* Además de eliminar el impuesto al sol, se crean dos modalidades de autoconsumo: el autoconsumo sin excedentes y el autoconsumo con excedentes, que permite la inyección de energía a la red de transporte y distribución (nuevo art. 9.1 Ley 24/2013). Mediante reglamento y con el fin de aprovechar las economías de escala, se desarrollará el concepto de instalaciones próximas a efectos de autoconsumo, considerando como tales, en todo caso, las que estén conectadas en la red interior de los consumidores asociados, estén unidas a estos a través de líneas directas o estén conectadas a la red de baja tensión derivada del mismo centro de



transformación (nuevo art. 9.2 Ley 24/2013). Como se ha indicado, en el caso en que se produzca transferencia de energía a través de la red de distribución en instalaciones próximas a efectos de autoconsumo, se podrán establecer las cantidades que resulten de aplicación por el uso de dicha red de distribución (nuevo art. 9.5 Ley 24/2013). Sin perjuicio de lo anterior, se desarrollarán mecanismos de compensación simplificada entre déficits de los autoconsumidores y excedentes de sus instalaciones asociadas, siempre limitados a instalaciones de potencia no superior a 100 kW. Los excedentes de las instalaciones de generación asociadas al autoconsumo estarán sometidos al mismo tratamiento que la energía producida por el resto de las instalaciones de producción, al igual que los déficits de energía que los autoconsumidores adquieran a través de la red de transporte o distribución estarán sometidos al mismo tratamiento que los del resto de consumidores.

3. *Simplificación administrativa y técnica, especialmente para las instalaciones de pequeña potencia.* Aquellas instalaciones cuya potencia no exceda de 100 kilovatios quedan liberadas del deber de inscripción en un registro incluso cuando generen excedentes (aunque las Comunidades Autónomas pueden inscribir de oficio en sus registros estas instalaciones) (nuevo art. 9.3 Ley 24/2013). Estas instalaciones en modalidad de suministro con autoconsumo sin excedentes de hasta 100 kW se someterán exclusivamente a los reglamentos técnicos correspondientes (nuevo art. 9.6 Ley 24/2013).

Con la finalidad de controlar el cumplimiento de los objetivos de producción de energía de origen renovable, se crea en el Ministerio para la Transición Ecológica el registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica que será telemático, declarativo y de acceso gratuito.

#### **IV. Otras medidas de protección de los consumidores**

- ✓ *Adiós a los comercializadores a domicilio.* Se prohíbe a las comercializadoras eléctricas y a las de gas natural realizar acciones de publicidad o contratación de sus productos a través de visitas domiciliarias -el denominado sistema "puerta a puerta"-, salvo que la visita haya sido expresamente solicitada por el consumidor (nuevo art. 46 Ley 24/2013, del Sector Eléctrico y 81.2 Ley 34/1998, de Hidrocarburos). Se tipifica expresamente como infracción grave «el incumplimiento por parte de los comercializadores de las obligaciones establecidas en la normativa relativas a prácticas de contratación y relación con los clientes» (nuevos arts. 65.43 Ley 24/2013 y 110 ao) y 116.3 Ley 34/1998).



- ✓ *Posibilidad de ajustar mejor la potencia contratada a las necesidades concretas de cada suministro.* Se podrá contratar la potencia en múltiplos de 0,1 para ajustarla con exactitud a las necesidades de consumo. Hasta ahora, los escalones de contratación de potencia eran de 1,1 kilovatios. La contratación de la potencia en múltiplos de 0,1 está condicionada a la concurrencia de dos requisitos: la potencia contratada no ha de superar los 15 kW y el suministro debe de disponer de contador que permita la discriminación horaria y la telegestión (nuevo art. 5.4.1º Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, por el que se establecen tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica).
  
- ✓ *Traspaso y subrogación gratuita de contratos de acceso, salvo en los casos en los que se incremente la potencia contratada.* El nuevo real decreto ley modifica el artículo 83.5 del RD 1955/2000. En su redacción anterior, el citado precepto preveía la posibilidad de que la empresa distribuidora cobrara por los cambios de titularidad del contrato de acceso (traspaso y subrogación), siempre que la instalación tuviera una antigüedad superior a veinte años. Con su nueva redacción, solo será posible cobrar por la verificación de instalaciones cuando se solicite un incremento de la potencia contratada y la instalación tenga una antigüedad superior a 20 años. En otro caso, cuando no se solicite modificación de potencia, la empresa distribuidora no podrá cobrar por la modificación de contratos (ni por la expedición de contratos a nombre del nuevo titular, ni por la verificación de instalaciones).
  
- ✓ *Impulso a las tarifas con discriminación horaria y nuevas obligaciones informativas para los comercializadores de referencia.* En cada período de facturación, las comercializadoras de referencia deberán incluir en la factura de cada consumidor acogido al PVPC el importe al que hubiera ascendido de haberse aplicado una tarifa con discriminación horaria (DH) a las que puede acceder (nuevo artículo 20.2 del Real Decreto 216/2014). Son dos tipos de tarifas con DH: tarifas con precios de la electricidad dividido en dos tramos, punta y valle; o en tres tramos, punta, valle y supervalle. La factura debe contener simulaciones de la facturación real con cada una de las modalidades.