

EL NUEVO RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES VULNERABLES DE ENERGÍA ELÉCTRICA*

Las quince principales novedades introducidas por 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

*Ana I. Mendoza Losana***
Profesora Titular de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha
Consejera Académica de Gómez-Acebo & Pombo

Fecha de publicación: 12 de octubre de 2017

El Boletín Oficial del Estado del 7 de octubre de 2017 publica el esperado 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, que, con varios meses de retraso, viene a dar cumplimiento a la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica. El día 9 de octubre se ha publicado la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre, por la que se desarrolla dicho real decreto.

Este documento pretende exponer de forma sintética las principales novedades que los dos textos normativos introducen en el régimen de protección de los consumidores de energía eléctrica. El documento incluye dos anexos: el anexo I recoge las diversas categorías de consumidores en función de la renta, así como las peculiaridades del régimen de protección de cada colectivo y el anexo II expone de forma esquemática el nuevo procedimiento para la interrupción el suministro por impago a los consumidores vulnerables.

* 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.

** orcid.org/0000-0002-1207-2322



1. **Definición de tres tipos de consumidores vulnerables** en función del tipo de renta o de otras circunstancias independientes del nivel de renta: consumidor vulnerable, consumidor vulnerable severo, consumidor (vulnerable severo) en riesgo de exclusión social (arts. 3 y 4 RD 897/2017). Son los consumidores vulnerables quienes podrán beneficiarse del bono social.

El umbral de renta se fija en función del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM), depende del número de miembros que compongan la unidad familiar y puede verse incrementado si se acreditan determinadas circunstancias especiales en las que pueda encontrarse uno de los miembros de la unidad familiar (v. anexo I). Conforme a la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 28 de junio de 2017, los valores para el IPREM a partir del 29 de junio quedan fijados en 537,84 euros/mes (IPREM mensual) y en 7.519,59 euros/año (IPREM anual, 14 pagas).

Las familias numerosas y las familias en las que todos los miembros de la unidad perciban pensiones mínimas también podrán beneficiarse del bono social, independientemente de que superen o no los umbrales de rentas fijados por el reglamento.

2. El **bono social** supone una reducción del 25% sobre el PVPC para los consumidores vulnerables y del 40 % para los consumidores vulnerables de grado severo.
3. La potencia contratada (hasta ahora 3 KW como máximo) ya no es un criterio determinante del beneficio del bono social.
4. El **bono social no se aplicará a la totalidad de la energía consumida sino sólo hasta el límite fijado reglamentariamente**. El resto será facturado al PVPC (v. anexo I). A estos efectos, será necesaria la modificación de la Resolución de 23 de mayo de 2014, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se establece el contenido mínimo y el modelo de factura de electricidad, para adaptarla a la nueva metodología del Bono Social en la que se establece un límite de energía de bonificación.
5. Se **imponen nuevas obligaciones informativas a las empresas comercializadoras y distribuidoras**. Las empresas comercializadoras deberán informar a los consumidores en distintos momentos de la contratación a fin de garantizar que éstos son conscientes de que sólo podrán beneficiarse del bono social y de la cualidad de consumidor vulnerable si contratan en el mercado regulado a Precio Voluntario al Pequeño Consumidor (PVPC) (art. 5 RD 897/2017).



Así, cuando un consumidor que, estando acogido al PVPC, no sea perceptor del bono social, vaya a suscribir un contrato en mercado libre, el comercializador entrante deberá informar expresamente al consumidor de que, si cumpliera los requisitos para acogerse al bono social, la suscripción del nuevo contrato impediría la aplicación de aquél.

Del mismo modo, cuando un consumidor beneficiario del bono social va a contratar en el mercado libre, se le deberá entregar un documento denominado «Renuncia a la aplicación del bono social», regulado en el anexo VII del reglamento de referencia, que será firmado por el consumidor.

Por último, cuando la empresa comercializadora lleve a cabo un requerimiento de pago porque el consumidor no ha pagado la factura en el plazo de veinte días naturales desde su expedición, junto al citado requerimiento informará, en su caso, de la posibilidad del consumidor de acogerse al PVPC y solicitar el bono social y de que estos descuentos sólo podrán ser ofrecidos por un comercializador de referencia. No obstante, hay que advertir que la posibilidad de acogerse a estos descuentos no deja sin efecto el requerimiento de pago.

El incumplimiento de estos deberes informativos constituye una infracción administrativa grave del artículo 65.25 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Sería deseable que similar obligación informativa se impusiera a los comercializadores en el mercado libre cuando van a contratar con cualquier consumidor, esté o no acogido a PVPC, sea o no beneficiario del bono social. No son pocos los consumidores que contratan en el mercado libre sin ser conscientes de que esta forma contractual impide beneficiarse de los descuentos regulados por la normativa vigente.

Ciertamente, el consumidor que, habiendo contratado en el mercado libre, quiera cambiar al mercado regulado para acogerse al PVPC o al bono social, puede hacerlo en cualquier momento (v. número 10 de este documento). Cuando un consumidor que tenga contratado su suministro en el mercado libre solicite a su comercializador acogerse al PVPC, éste tendrá la obligación de informarle de que esta modalidad de contratación sólo puede llevarla a cabo un comercializador de referencia y en este caso, el cambio de la modalidad de contratación a PVPC, acreditando los requisitos para ser considerado vulnerable, siempre que no se modifiquen los parámetros recogidos en el contrato de acceso de terceros a la red, se llevará a cabo sin ningún tipo de penalización ni coste adicional para el consumidor. A estos efectos, los procedimientos de cambio de comercializador y los formatos de intercambio de información asociados que sean aprobados por la Comisión Nacional de los Mercados

y la Competencia según la normativa vigente establecerán las previsiones necesarias para que el comercializador saliente tenga la información que le permita aplicar lo anterior.

También se imponen nuevos deberes informativos a las empresas distribuidoras. Para ello, se da una nueva redacción al artículo 7.1 del Real Decreto 1435/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes en baja tensión, de modo que se añade un nuevo párrafo (ag) al citado precepto, según el cual las empresas distribuidoras deben disponer de una base de datos referidos a todos los puntos de suministro conectados a sus redes y a las redes de transporte de su zona, permanentemente completa y actualizada, en la que consten, entre otros muchos datos, el Código Universal de Punto de Suministro (CUPS) completo que incluirá también a partir de ahora «información relativa a la aplicación del bono social al consumidor» (DF Segunda.Tres del RD 897/2017).

6. El reglamento comentado regula el **nuevo procedimiento de solicitud del bono social** (arts. 7 y 8 RD 897/2017). El consumidor solicitará el bono social al comercializador de referencia (COR) y éste comprobará el cumplimiento de los requisitos para ser consumidor vulnerable a través de aplicación telemática disponible en la sede electrónica del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y regulada en la orden de desarrollo del reglamento.

La citada Orden ETU/943/2017 regula los modelos de solicitud de aplicación del bono social; la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigidos para ser beneficiario del bono social, que debe acompañar a dicha solicitud; los criterios de cómputo del requisito de renta y los mecanismos con los que se comprobarán los requisitos establecidos en el reglamento para ser consumidor vulnerable y vulnerable severo y percibir el bono social.

La solicitud podrá presentarse por alguno de los siguientes medios: a) por teléfono, a través del número disponible en la página web del comercializador de referencia, que se publicará también en la página web de la CNMC; b) en las oficinas del comercializador de referencia, cuando éstas existan; c) por fax o a través de la dirección de correo electrónico que comunique el comercializador de referencia en su página web y en su factura; d) por correo postal en la dirección que comunique el comercializador de referencia en su página web y en su factura; e) a través de la página web del comercializador de referencia.

Esta solicitud incluirá el consentimiento del titular del punto de suministro de electricidad y de todos los miembros de la unidad familiar de más de 14 años y con capacidad de obrar para que el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital

pueda recabar información de otras Administraciones competentes en la materia relativa al cumplimiento de las condiciones que justifican la aplicación del bono social.

Como se ha dicho, el comercializador de referencia comprobará los datos a través de la plataforma informática disponible a tal efecto en la Sede Electrónica del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. Nunca accederá a los datos concretos relativos a la renta que sean cedidos por las Administraciones al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. El comercializador de referencia dispondrá para contestar de un plazo máximo de quince días hábiles, a contar desde la recepción de la solicitud completa del bono social. En el caso de que la solicitud sea denegada, el comercializador de referencia deberá indicar al solicitante la razón de tal denegación.

La fecha de puesta en marcha de la aplicación telemática que permita al COR comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para acogerse a dicho beneficio queda condicionada a lo que disponga una Resolución del Secretario de Estado de Energía, que se publicará en el *Boletín Oficial del Estado*. Esta resolución podrá determinar también el ámbito geográfico en que vaya a ser utilizada la mencionada aplicación (DA única Orden ETU/943/2017). Transitoriamente, en tanto se pone en marcha la plataforma electrónica y a pesar de que se ha afirmado que el comercializador de referencia no accederá directamente a los datos de renta de los consumidores, la consulta y comprobación de estos datos se realizará mediante la aportación de la declaración o declaraciones de cada uno de los miembros de la unidad familiar presentadas por el solicitante a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, relativas al último período impositivo con plazo de presentación vencido, o en su caso, mediante certificado de imputaciones emitido por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o por el organismo equivalente en el caso del País Vasco o Navarra (DT 1ª Orden ETU/943/2017).

7. Las **discrepancias en torno a la aplicación del bono social se resolverán por «los servicios de consumo** correspondientes, en los términos que establezca la normativa de defensa de los consumidores» (arts. 8.2 y 9.8 RD 897/2017). Obsérvese que no se exige la previa reclamación al comercializadora a través del servicio de atención al cliente, sino que se remite directamente a la intervención de los servicios de consumo. También resulta contradictorio que se atribuya esta competencia a una Administración, la de Consumo, que no controla ni tiene acceso a la información del consumidor relativa a la aplicación del bono social. La propia CNMC señaló en su informe la conveniencia de que fueran el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital con las Administraciones locales y autonómicas competentes las encargadas de supervisar la aplicación del bono a cada consumidor en particular (Informe de 21



de junio de 2017 al proyecto de real decreto por el que se regula el consumidor vulnerable de energía eléctrica, el bono social y las condiciones de suspensión del suministro para consumidores con potencia contratada igual o inferior a 10 KW, IPN/CNMC/009/17, pág. 12).

Por otra parte, no se ha aprovechado la ocasión para regular el procedimiento de resolución de conflictos previsto en el artículo 43.5 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, que, de forma análoga a lo que ocurre en el sector de las telecomunicaciones, atribuye al Ministerio de Industria, Energía y Turismo (actualmente, Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital) la competencia para resolver, de forma vinculante y mediante un procedimiento administrativo, conflictos entre particulares. En este contexto, en el que es el Ministerio el depositario de los datos que justifican la aplicación del bono social, no se entiende cómo no es este mismo organismo el que resuelve las posibles reclamaciones. Probablemente, resultará poco eficiente atribuir esta competencia a la Administración de Consumo que carece de datos y que conforme al reglamento, no dispone de acceso a la información de la sede electrónica del Ministerio.

8. El reconocimiento del derecho al bono social tiene una **vigencia temporal de dos años**, transcurridos los cuales y previo aviso de la COR en la última factura que emita antes del vencimiento del plazo para solicitar la renovación del bono social, el consumidor tendrá que volver a solicitarlo presentando la documentación requerida (art. 10 RD 897/2017). El texto finalmente aprobado ha ampliado a dos años este plazo que en el proyecto inicial tenía una duración de un año. En el caso de las familias numerosas que sean perceptoras del bono social, la aplicación del bono social se extenderá al periodo en que se encuentre vigente el correspondiente título de familia numerosa. En cualquier caso, si antes del transcurso de los dos años o de la finalización de la vigencia del título de familia numerosa, las circunstancias del consumidor cambian, éste deberá comunicar la modificación al COR.
9. Los consumidores que el día 10 de octubre, fecha de entrada en vigor de la ETU/943/2017, perciban el bono social tienen un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de dicha orden en el que seguirán percibiéndolo bajo las mismas condiciones (DT 1ª RD 897/2017). Durante ese periodo podrán solicitar la renovación bajo las nuevas condiciones. A estos efectos, los comercializadores de referencia deberán remitir a sus clientes acogidos al PVPC la carta del anexo VI del RD 897/2017, junto con las facturas que se emitan durante los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la orden, con el fin de comunicar la existencia de las nuevas condiciones para



aplicar el bono social y publicitar el procedimiento para la solicitud del mismo (DA 1ª RD 897/2017).

10. **El reglamento facilita los cambios de titularidad del punto de suministro así como los cambios de suministrador para que los consumidores puedan acogerse al bono social.** En este sentido, el artículo 5.4 del reglamento comentado establece que en el caso de que un consumidor que cumpla los requisitos para percibir el bono social y quiera solicitar su aplicación, no figure como titular del punto de suministro de electricidad en vigor, la solicitud de modificación de titularidad del contrato de suministro de electricidad se podrá realizar de forma simultánea a la solicitud del bono social y en este caso, no se aplicará lo dispuesto en el artículo 83.5 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro de electricidad y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, sobre la revisión de las instalaciones de más de veinte años. Este precepto establece que “para las modificaciones de contratos en baja tensión cuya antigüedad sea superior a veinte años, las empresas distribuidoras deberán proceder a la verificación de las instalaciones, autorizándose a cobrar, en este caso, los derechos de verificación vigentes. Si efectuada dicha verificación se comprobase que las instalaciones no cumplen las condiciones técnicas y de seguridad reglamentarias, la empresa distribuidora deberá exigir la adaptación de las instalaciones y la presentación del correspondiente boletín del instalador”. Entiendo que lo que hace el nuevo reglamento no es exonerar de la verificación de instalaciones, sino limitar la posibilidad de cobrar por ello.

Por otra parte, en la misma línea de facilitar el acceso al beneficio del bono social, también se facilita el cambio de suministrador a los consumidores vulnerables, de modo que las cláusulas de permanencia y/o penalización previstas en los contratos de suministro en el mercado libre no tendrán efectos cuando quien solicita el cambio de suministrador es un consumidor vulnerable con derecho a acogerse al bono social. Así, cuando un consumidor que tenga contratado su suministro en libre mercado solicite a su comercializador acogerse al PVPC, éste tendrá la obligación de informarle de que esta modalidad de contratación sólo puede llevarla a cabo un comercializador de referencia. Y en este caso, «el cambio de la modalidad de contratación a PVPC, acreditando los requisitos para ser considerado vulnerable, siempre que no se modifiquen los parámetros recogidos en el contrato de acceso de terceros a la red, se llevará a cabo sin ningún tipo de penalización ni coste adicional para el consumidor» (art. 5.3 RD 897/2017).



Resulta llamativa la regulación del régimen de cambio de suministrador prevista en los apartados 2 y 3 del artículo 5 del reglamento de referencia porque supone la posibilidad de dejar sin efecto las eventuales cláusulas de permanencia y penalización existentes en los contratos (privados) cuando el consumidor cumpla las condiciones previstas en la normativa para ser considerado vulnerable. Estarán, por tanto, las empresas comercializadoras en el mercado libre obligadas a soportar un coste adicional por la calificación de los consumidores como vulnerables.

A estos efectos, los procedimientos de cambio de comercializador y los formatos de intercambio de información asociados que sean aprobados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia según la normativa vigente establecerán las previsiones necesarias para que el comercializador saliente tenga la información que le permita aplicar lo anterior. En este sentido, la base de datos del sistema de información de puntos de suministro (SIPS) puede incluir una referencia a la percepción del bono social en cada código universal de punto de suministro (CUPS), si bien en ningún caso podría incluir una referencia al cumplimiento de las condiciones para la percepción del bono social de consumidores. Con el fin de que la SIPS incorpore esta información, se da una nueva redacción al artículo 7.1 del Real Decreto 1435/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes en baja tensión, de modo que se añade un nuevo párrafo (ag) al citado precepto, según el cual las empresas distribuidoras deben disponer de una base de datos referidos a todos los puntos de suministro conectados a sus redes y a las redes de transporte de su zona, permanentemente completa y actualizada, en la que consten, entre otros muchos datos, el Código Universal de Punto de Suministro, esto es, el “CUPS” completo que incluirá también a partir de ahora «información relativa a la aplicación del bono social al consumidor» (DF Segunda.Tres del RD 897/2017).

También se prohíbe que los contratos de los comercializadores en mercado libre incorporen cláusulas que «prevean penalizaciones, excluyan o limiten de cualquier otro modo el acogimiento al bono social del consumidor que cumpla los requisitos para ser considerado vulnerable» (nuevo artículo 4.5 del Real Decreto 1435/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las condiciones básicas de los contratos de adquisición de energía y de acceso a las redes en baja tensión en redacción dada por la DF Segunda. Uno del RD 897/2017).

11. El **plazo para el pago de las facturas se fija en 20 días naturales** desde la emisión de la factura tanto para los suministros al PVPC como para los suministros en el mercado libre, si bien **el contrato en el mercado libre podrá modificar este plazo**



(art. 18 RD 897/2017). Como hasta ahora, en el caso de que el último día del período de pago fuera sábado o festivo, éste vencerá el primer día laborable siguiente.

12. La **interrupción del suministro por impago debe ajustarse a un (complejo) procedimiento regulado por el reglamento** y aplicable tanto a los suministros acogidos a PVPC como a los suministros en el mercado libre a personas físicas en su vivienda habitual con potencia contratada igual o inferior a 10 kW. Este procedimiento prevé varias comunicaciones (entre tres y cuatro) por medios que permitan tener constancia de su recepción, así como de la fecha y contenido, lo que ha motivado las críticas de algunas empresas que consideran que este procedimiento complejo y reiterativo supone una carga y un coste excesivo, sin que ello aporte garantías adicionales al consumidor. No reproduciré el contenido de los artículos 18 a 21 del RD 897/2017 que regulan detalladamente el procedimiento. Me remito al anexo II de este documento en el que se expone esquemáticamente el nuevo procedimiento y sólo señalaré aquí las novedades más significativas de este procedimiento en relación al preexistente fijado en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica:

- 1ª) **Ámbito de aplicación del procedimiento regulado:** suministros tanto a precio regulado como en el mercado libre a personas físicas, para su vivienda habitual y con potencia contratada inferior a 10 KW. Para delimitar este nuevo ámbito de aplicación del procedimiento regulado, se introduce un nuevo artículo 85bis al RD 1955/2000 (Disp. final primera);
- 2ª) **Comunicación de la situación de impago:** la empresa comercializadora remitirá un primer escrito al consumidor en el plazo máximo de dos meses desde la emisión de la factura, o en el momento en que se produzca el rechazo del pago si fuera con posterioridad a dicho plazo. El incumplimiento de esta obligación de información en el plazo indicado supondrá una infracción grave, de conformidad con lo previsto en el artículo 65.25 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre;
- 3ª) **Regulación de los formularios para realizar las correspondientes comunicaciones y requerimientos de pago** establecidos en la norma (anexos II a IV con diversos apéndices en función de que quien remita la comunicación sea una comercializadora en el mercado libre o una comercializadora de referencia);
- 4ª) **Determinación de los modos de comunicación fehaciente:** burofax, correo certificado y medios telemáticos mediante firma electrónica que permitan tener constancia de su recepción;



- 5ª) Comunicación semanal al órgano determinado por la Comunidad Autónoma de los puntos de suministro en situación de impago con indicación de la fecha a partir de la cual se puede llevar a cabo la interrupción (anexo V)
- 6ª) Ampliación del plazo para llevar a cabo la interrupción del suministro por impago. Con carácter general, el plazo para ejecutar la interrupción es dos meses y cuatro para los consumidores vulnerables acogidos al bono social. Estos plazos comienzan a computarse desde el requerimiento de pago que se practicará tras haberse verificado el impago y comunicado esta situación al consumidor en el plazo máximo de dos meses desde la emisión de la factura, o en el momento en que se produzca el rechazo del pago si fuera con posterioridad a dicho plazo, para informarle de tal circunstancia, de acuerdo con el modelo recogido en el anexo II.

Como hasta ahora, no se podrá señalar como día para la interrupción un día festivo ni aquéllos en que, por cualquier motivo, no exista servicio de atención al cliente tanto comercial como técnico a efectos de la reposición del suministro de electricidad, como tampoco la víspera de aquellos días en que se dé alguna de estas circunstancias.

13. **¿Por fin los consumidos en situación de pobreza energética no sufrirán cortes de suministro eléctrico¹..., pero sólo si los servicios sociales de la Comunidad Autónoma o del Ayuntamiento pagan el 50% del importe de su factura** eléctrica, previo a la aplicación del descuento por bono social, y el pago queda acreditado ante el comercializador de referencia en el plazo de cinco meses desde la emisión de la factura (art. 20 RD 897/2017).

No deja de sorprender que la calificación como consumidor en riesgo de exclusión social quede condicionada a la financiación o no por parte de un tercero de su suministro, máxime si se tiene en cuenta que ese tercero son los servicios sociales de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos. Los riesgos de desigualdad territorial que genera este sistema no son desdeñables. No sólo por el hecho de que las diversas administraciones locales o autonómicas pueden ser más o menos sensibles a estas necesidades, sino sobre todo, porque su capacidad presupuestaria también será considerablemente distinta. Tendrán más posibilidades de ser declarados consumidores vulnerables en riesgo de exclusión social aquellos que residan en las

¹ Quizás el lector se sorprenda de esta afirmación entre exclamaciones. Trae causa del título de otro trabajo de la autora sobre este tema: «El Real Decreto-ley contra la pobreza energética no impedirá que este invierno se siga cortando la luz a quien no pueda pagar», publicado en CESCO el 5 de enero de 2017 (http://centrodeestudiosdeconsumo.com/images/SERVICIOS_Y_SUMINISTROS/El-Real-Decreto-Ley-contra-la-pobreza-energetica.pdf)



Comunidades Autónomas que destinen mayor partida presupuestaria a los servicios sociales, así como aquellos que residan en grandes ciudades frente a los que habiten en pequeñas localidades del ámbito rural. La cualificación de este colectivo debería vincularse a unas determinadas condiciones socioeconómicas de ámbito nacional, para que no hubiera riesgos de situaciones discriminatorias.

A efectos de financiación del suministro a consumidores en riesgo de exclusión social, las empresas comercializadoras de referencia podrán suscribir convenios con las Administraciones autonómicas o locales que establezcan los mecanismos de coordinación para evitar la suspensión de suministro de electricidad por razón de impago a estos consumidores, con objeto de que los servicios sociales correspondientes puedan prestar y acreditar mediante el correspondiente certificado la ayuda económica para el pago de las facturas (art. 12.3).

Se abre la posibilidad de la firma de convenios voluntarios entre la Administración y las comercializadoras de referencia que permitan establecer unos mecanismos de coordinación necesarios para cofinanciar el suministro del consumidor y evitar el corte de su suministro. Así, aunque la norma define un marco único general para abordar este tipo de situaciones de manera armonizada (pago directo por los servicios sociales a la COR), a su vez, mantiene los diversos convenios preexistentes entre las administraciones competentes y las comercializadoras, que, en ocasiones, prevén ayudas a los usuarios para el pago de la factura del suministro, entre otras. En todo caso, se respetará el plazo de cinco meses para justificar el pago.

Para coordinar la actuación de los servicios sociales y de los comercializadores de referencia, las administraciones autonómicas o locales podrán habilitar un registro administrativo de puntos de suministro de electricidad para los consumidores en riesgo de exclusión social y solicitar la colaboración de la Administración General del Estado para compartir los datos, de tal forma que los comercializadores de referencia puedan efectuar las consultas correspondientes en el mismo (art. 8.6).

El reglamento no prevé mecanismos específicos para la financiación ni de los convenios de colaboración con las comercializadoras ni del sistema unificado de información. Serán los servicios sociales locales y autonómicos los que deberán asumir esos sobrecostes.

- 14. Las comercializadoras de referencia tendrán que cofinanciar el suministro a los consumidores vulnerables en grado severo atendidos por los servicios sociales** (arts. 12 y 13). En las liquidaciones anuales, el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, a propuesta de la CNMC fijará el límite máximo que estos comercializadores percibirán por este concepto. La CNMC, en los mismos plazos y



condiciones análogas a las de las liquidaciones efectuadas para el bono social, procederá a abonar a la empresa comercializadora de referencia las cantidades que haya asumido del coste de cofinanciación en estos casos, hasta el límite anual que se establezca por orden del Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital, previo acuerdo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

Adviértase que esta obligación supone un cambio significativo con respecto a la normativa anterior que no imponía al comercializador de referencia el deber de asumir el suministro en caso de impago.

Según afirma la Exposición de Motivos del reglamento glosado, este sistema posibilita «un cauce de cooperación interadministrativa, que se materializa a través de la participación potestativa de las Administraciones con competencias en materia de servicios sociales en el mecanismo de cofinanciación de los suministros de los consumidores vulnerables severos que se encuentren en riesgo de exclusión de social en su territorio, lo que constituye un mecanismo adicional de protección a los consumidores en situación de pobreza energética y vulnerabilidad a los ya existentes».

Sin embargo, en mi opinión, el sistema de cofinanciación del suministro a los consumidores en riesgo de exclusión social previsto en el reglamento comentado no sólo genera los ya señalados riesgos de desigualdad territorial sino que también resulta cínico: primero se proclama el derecho de los consumidores vulnerables de grado severo y en riesgo de exclusión social, atendidos por los servicios sociales, a un suministro esencial no interrumpible por impago; después, se “invita” a los servicios sociales locales y autonómicos a celebrar convenios con las comercializadoras; en tercer lugar y en cualquier caso, se “propone”,-obviamente, no se les puede obligar-, que los servicios sociales financien el 50% de la factura del suministro de estos consumidores en cuyo caso, las empresas comercializadoras de referencia estarán obligadas a cofinanciar estas facturas pero tal obligación sólo surge si la empresa puede acreditar el pago por los servicios sociales del 50% de la factura. En este caso, abonarán el 50% y por orden ministerial y a propuesta de la CNMC, se fijará anualmente la cuantía que a estas empresas les corresponde por este concepto en la liquidación anual de los costes de financiación del bono social y del suministro a consumidores vulnerables. Se da la circunstancia de que la comercializadora de referencia sólo declarará a la CNMC las cantidades correspondientes a la cofinanciación una vez haya sido abonada la factura correspondiente por la Administración autonómica o local y haya sido emitido el correspondiente certificado de pago. En ningún caso, se procederá a la liquidación de las cantidades correspondientes a la cofinanciación cuando el abono de la factura de un consumidor por la administración autonómica o local correspondiente no se hubiera acreditado con anterioridad al plazo de cinco meses a contar desde la emisión de la factura por



la empresa comercializadora. De todo ello resulta que el Gobierno deja la protección de los consumidores vulnerables a la discrecionalidad de las Administraciones públicas locales y autonómicas. Por mucho que se presente como una norma estatal contra la pobreza energética, realmente, el Gobierno se limita a ejercer una función regulatoria pero no asume ningún coste de su intervención reguladora y la adopción de medidas concretas como la no interrupción del suministro a consumidores vulnerables de grado severo en riesgo de exclusión social y la cofinanciación (junto a las comercializadoras de referencia, no junto al propio usuario) del 50% de la factura, queda diferida a la buena voluntad de las Administraciones locales y autonómicas. Así resulta del artículo 13 del reglamento de referencia, donde, -como no podría ser de otro modo si no se quiere incurrir en extralimitación competencial-, se establece expresamente que la de cofinanciar el suministro eléctrico para estos colectivos no constituye una obligación de las Administraciones públicas y sí de las empresas de titularidad o participación pública dedicadas a la actividad de comercialización (art. 13.3).

Por lo tanto, como no puede ser de otra manera, es cierto que el reglamento no obliga a los servicios sociales locales o autonómicos a cofinanciar el suministro a los consumidores vulnerables en riesgo de exclusión social. Sólo obliga a las empresas. Pero las empresas no cofinanciarán si no lo hacen previamente las Administraciones locales o autonómicas, por lo que “indirectamente” se está si no obligando, sí “presionando” para que estas Administraciones asuman dicha obligación, que con frecuencia, escapará a sus posibilidades presupuestarias.

Por otra parte, cabría cuestionar qué incentivo tienen las comercializadoras para celebrar convenios con las administraciones locales, si son conscientes de que dichos convenios conllevan la adquisición de nuevos compromisos financieros.

Por último y a riesgo de ser tachada de insolidaria, no me resisto a poner de manifiesto que este sistema también es perverso. En primer lugar, porque seremos todos los consumidores (vulnerables y no, en mercado libre o regulado) quienes, bien a través de impuestos (presupuesto de servicios sociales) o bien pagando más cara la energía que consumimos, sufraguemos esta prestación de servicio público. En segundo lugar, puede ser contraproducente que el propio consumidor en riesgo de exclusión social no asuma ni un céntimo de la factura de un suministro que no se le interrumpirá por impago. ¿No incentivará este sistema conductas fraudulentas? ¿No hay riesgo de que el consumidor que no paga por la energía que consume y a sabiendas de que no le van a cortar el suministro por impago haga un uso poco racional y no eficiente de la energía? No queremos decir que los consumidores vulnerables atendidos por los servicios sociales sean unos irresponsables o usen la energía de forma frívola pero, conforme a un principio genérico del comportamiento humano, hay una tendencia



generalizada a no valorar ni usar adecuadamente aquello por lo que no se paga. Pensamos que sería más eficiente que estos consumidores pagaran al menos una parte de la factura (con la ayuda de los ingresos sociales) y que se mantuviera con límites (más plazo para el pago, prohibición de corte en ciertos periodos,...) la posibilidad de interrumpir el suministro por impago, como para el resto de los consumidores.

- 15. El bono social y el suministro a consumidores vulnerables en riesgo de exclusión social será financiado 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.** Los artículos 13 y 14 del reglamento comentado detallan el sistema de financiación del bono social, así como de la cofinanciación del suministro a consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social.

El reparto se realiza en función del número de clientes. Es la CNMC la encargada de analizar la información facilitada por los comercializadores, publicar parte de esa información en la web y finalmente, proponer el porcentaje de reparto que será aprobado por orden del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital antes de 1 de diciembre del año anterior al que corresponda fijar los porcentajes.

El porcentaje de reparto de las cantidades a financiar se calculará para cada sociedad o grupo de sociedades de forma proporcional a la cuota de clientes a los que suministre energía eléctrica, como la relación entre un término que será el valor medio anual de clientes que corresponda a cada uno de los sujetos obligados, y otro término que corresponderá a la suma de todos los valores medios anuales de clientes del conjunto de sociedades comercializadoras.

Las aportaciones que deba realizar cada uno de los sujetos obligados se depositarán en una cuenta específica, en régimen de depósito, creada al efecto por el organismo liquidador que será responsable de su gestión.

Obviamente, las comercializadoras en mercado repercutirán este coste a sus clientes y las COR presionarán para que sea considerado al fijar el PVPC².

² Sobre el impacto competitivo en el mercado de este sistema de financiación del bono social y del suministro a consumidores vulnerables en riesgo de exclusión social puede verse mi artículo «¿Quién paga el bono social? Consumidores frente a eléctricas», publicado a comienzos del mes de septiembre de 2017 (<http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/quien-paga-el-bono-social-consumidores-frente-a-electricas.pdf>).



ANEXO I: TIPOS DE CONSUMIDOR VULNERABLE DE ENERGÍA ELÉCTRICA, RÉQUISITOS Y RÉGIMEN DE PROTECCIÓN EN EL RD ANEXO I: TIPOS DE CONSUMIDOR VULNERABLE DE ENERGÍA ELÉCTRICA, RÉQUISITOS Y RÉGIMEN DE PROTECCIÓN EN EL RD 897/2017

TIPO DE CONSUMIDOR	REQUISITOS Comunes: persona física, punto de suministro para vivienda habitual, potencia contratada ≤ 10 kW		RÉGIMEN DE PROTECCIÓN	
CONSUMIDOR VULNERABLES	NIVEL DE RENTA (CONSUMIDOR O UNIDAD FAMILIAR)	General	Especial Consumidor o alguno de los miembros unidad familiar en situación de: - Discapacidad 33% - Violencia de género - Terrorismo	TUR = PVPC – Bono social ○ Bono social= descuento 25% del PVPC (límite anual máximo de energía Anexo I, exceso a PVPC) ○ Plazo de suspensión del suministro por impago: 4 meses desde primer requerimiento de pago
		1,5 x IPREM (14 pagas), sin menores [11.279,38 €]	2 x IPREM (14 pagas), sin menores [15.039,18 €]	1200 kWh anuales (prorratedos por días período de facturación)
		2 x IPREM (14 pagas), un menor	2,5 x IPREM (14 pagas), un menor [18.798, 97 €]	1.680 kWh anuales (prorratedos por días período de facturación)



TIPO DE CONSUMIDOR	REQUISITOS Comunes: persona física, punto de suministro para vivienda habitual, potencia contratada ≤ 10 kW		RÉGIMEN DE PROTECCIÓN
	[15.039,18 €]		
	2,5 x IPREM (14 pagas), dos menores [18.798, 97 €]	3 x IPREM (14 pagas), dos menores [22.558,77 €]	2.040 kWh anuales (prorrateados por días período de facturación)
	OTRAS CIRCUNSTANCIAS	Familia numerosa	3600 kWh anuales (prorrateados por días período de facturación)
		Todos los miembros de la unidad familiar sean pensionistas del Sistema de la Seguridad Social y perciban pensiones mínimas	1680 kWh anuales (prorrateados por días período de facturación)
CONSUMIDOR VULNERABLE SEVERO	CONSUMIDORES VULNERABLE + NIVELES INFERIORES DE RENTA	$\leq 50\%$ niveles de renta de consumidor vulnerable ≤ 2 x IPREM (14 pagas), familia numerosa ≤ 1 x IPREM (14 pagas), todos los miembros de la unidad familiar sean pensionistas del Sistema de la Seguridad Social y perciban pensiones mínimas	TUR = PVPC – Bono social <ul style="list-style-type: none"> ○ Bono social= descuento 40 % del PVPC (hasta límite de energía anexo I, el exceso a PVPC) ○ Plazo de suspensión del suministro por impago: 4 meses desde primer requerimiento de pago
CONSUMIDOR EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL	CONSUMIDOR VULNERABLE SEVERO + ATENCIÓN SERVICIOS SOCIALES (PAGO 50 % FACTURA)		<ul style="list-style-type: none"> • Acogido a TUR • Suministro esencial, no interrumpible por impago (pero sólo si los servicios sociales financian el 50% de la factura)

ANEXO II: NUEVO PROCEDIMIENTO DE INTERRUPCIÓN DEL SUMINISTRO ELÉCTRICO POR IMPAGO

