

PROTECCIÓN A CONSUMIDORES VULNERABLES MÁS ALLÁ DEL SEGUNDO ESTADO DE ALARMA*

*Ana Isabel Mendoza Losana***
Profesora Titular de Derecho civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 7 de mayo de 2021

Los suministros básicos (agua, electricidad y gas natural) quedan garantizados a consumidores vulnerables y se amplían los beneficiarios del bono social hasta el 9 de agosto de 2021.

Ante el vencimiento del estado de alarma el 9 de mayo de 2021, el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, adopta medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2¹.

El nuevo real decreto ley reforma la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa² y da cabida a la posible intervención urgente del Tribunal Supremo para, en su caso, revisar los pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia sobre las medidas

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social" y dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato; a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2021-GRIN-31309, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC) y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha" (PCRECLM) con SBPLY/19/180501/000333, del que soy Investigadora Principal junto con el profesor Ángel Carrasco Perera.

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

¹ BOE núm. 107, de 5 de mayo de 2021.

² Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998).



restrictivas de los derechos fundamentales, aprobadas por los Gobiernos autonómicos para hacer frente a la pandemia. Entre las diversas medidas contenidas en el real decreto ley, tienen especial relevancia las relativas a la protección de colectivos vulnerables, una vez finalizado el estado de alarma. En esta línea, prevé una nueva prórroga (hasta el 9 de agosto de 2021) de la prohibición de desahucios y lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional (art. 7); la prohibición de interrupción de los suministros básicos (art. 4) y la ampliación de los posibles beneficiarios del bono social (art. 5). Este documento se centra en la protección de los consumidores de suministros básicos.

1. Prorrogada la prohibición de interrupción del suministro por impago

La prohibición de interrupción del suministro por impago prevista en la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre³, que estaba condicionada a la vigencia del actual estado de alarma, se prorroga hasta el 9 de agosto, incluido.

La prohibición de interrupción se extiende a los suministros básicos (agua, energía eléctrica y gas) para la vivienda habitual.

Podrán beneficiarse los consumidores calificados como vulnerables conforme a la normativa del sector eléctrico (arts. 3 y 4 del Real Decreto 897/2017⁴), condición que se acreditará mediante la presentación de la factura de electricidad en la que conste la percepción del bono social. Además, la prohibición se extiende a los “okupas”, consumidores que no puedan acreditar la titularidad del contrato, bastando la mera presentación del documento de identificación, el certificado de empadronamiento y el informe de vulnerabilidad emitido por los servicios sociales o por mediadores sociales (entidades del tercer sector colaboradoras con la Administración General del Estado)⁵. Ello supone que la prohibición se extiende a viviendas habitadas por personas que no son beneficiarias del bono social (pues no son titulares del contrato de suministro) y a comercializadoras tanto de mercado libre como de mercado regulado (dependiendo del contrato de suministro existente para la vivienda).

La moratoria de la interrupción se aplica también a los procesos de suspensión del suministro en curso, de modo que el procedimiento iniciado quedará paralizado hasta el 9 de agosto de 2021.

³ Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes (BOE núm. 334, de 23 de diciembre de 2021).

⁴ 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 (BOE núm. 242, de 7 de octubre de 2017).

⁵ Sobre la citada disposición adicional 4ª del Real Decreto Ley 37/2020 y los beneficiarios de la prohibición de interrupción, véase mi trabajo «Suministros a «okupas»: sin pagar y sin cortar», marzo 2021 ([Suministros a «okupas»: sin pagar y sin cortar \(centrodeestudiosdeconsumo.com\)](http://centrodeestudiosdeconsumo.com)).



Las empresas distribuidoras o comercializadoras no podrán aplicar recargos o afectar los pagos que perciban de dichos clientes al abono de las facturas correspondientes a estos servicios, con independencia del destino que el cliente hubiera atribuido a estos pagos (art. 52.4 Ley 24/2013, del Sector Eléctrico⁶).

2. Nuevos beneficiarios del bono social

2.1. Ampliación a colectivos con fuertes pérdidas de ingresos derivadas de la pandemia

Al colectivo de consumidores vulnerables identificado en los artículos 3 y 4 del RD 897/2017, se unen ahora los nuevos consumidores a los que se refiere el artículo 5 del Real Decreto-ley 8/2021. Se trata de personas que debido a la pandemia atraviesan una situación de reducción de ingresos en los términos establecidos en la norma y durante el mes anterior a la solicitud del bono social. Estos colectivos ya podían ser beneficiarios del bono social hasta el 30 de junio de 2021, conforme a la disposición adicional sexta del RD-ley 30/2020, de medidas sociales en defensa del empleo⁷.

⁶ Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2013).

⁷ Disposición adicional sexta Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo. Derecho a percepción del bono social por parte de determinados colectivos en situación de vulnerabilidad económica.

1. Tendrán consideración de consumidores vulnerables en su vivienda habitual y en los términos recogidos en 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, los consumidores que acrediten según se establece en esta disposición adicional y presentando la correspondiente declaración responsable incluida en el modelo de solicitud, a partir de la fecha de entrada en vigor del presente real decreto ley, que el titular del punto de suministro, cumple los requisitos establecidos en el apartado 2 de esta disposición adicional.

Cuando el contrato de suministro de la vivienda habitual de un profesional por cuenta propia o autónomo esté a nombre de la persona jurídica, el bono social deberá solicitarse para la persona física, lo que implicará un cambio de titularidad del contrato de suministro.

2. Para que un consumidor de energía eléctrica pueda ser considerado consumidor vulnerable a los efectos de la presente disposición, este debe acreditar conforme al apartado 4, que el titular del punto de suministro, o alguno de los miembros de su unidad familiar, se encuentra en situación de desempleo, Expediente Temporal de Regulación de Empleo (ERTE), o ha visto reducida su jornada por motivo de cuidados, en caso de ser empresario, u otras circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos, no alcanzando por ello el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar, en el mes anterior al momento en que se presenta la solicitud del bono social completa, con toda la documentación requerida, las siguientes cantidades:

- 1,5 veces la doceava parte del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) de 14 pagas, en el caso de que no forme parte de una unidad familiar o no haya ningún menor en la unidad familiar;
- 2 veces la doceava parte del índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya un menor en la unidad familiar;
- 2,5 veces la doceava parte del índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya dos menores en la unidad familiar.

A estos efectos, se considera unidad familiar a la constituida conforme a lo dispuesto en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

Estos multiplicadores de renta respecto del índice IPREM de 14 pagas se incrementarán, en cada caso, en 0,5, siempre que concurra alguna de las siguientes circunstancias especiales:



Recuérdese que el bono social consiste en la aplicación de una bonificación del 25% o del 40% sobre el Precio Voluntario a Pequeño Consumidor, a la factura de la energía eléctrica consumida, hasta los límites determinados por la norma (art. 6.3 y anexo I RD 897/2017)⁸.

Gracias a este nuevo Real Decreto-ley 8/2021, con carácter transitorio, hasta el 9 de agosto de 2021, podrán acogerse al bono social aquellos suministros para los que el titular del punto de suministro, o alguno de los miembros de su unidad familiar, se encuentra en situación de desempleo, expediente Temporal de Regulación de Empleo (ERTE), o ha visto reducida su jornada por motivo de cuidados, en caso de ser empresario, u otras circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos, de modo que los ingresos de la unidad familiar no excedan de las siguientes cantidades:

a) 1,5 veces la dozava parte del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM⁹) de 14 pagas, en el caso de que no forme parte de una unidad familiar o no haya ningún menor en la unidad familiar;

-
- a) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar tenga discapacidad reconocida igual o superior al 33%.
- b) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar acredite la situación de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente.
- c) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar tenga la condición de víctima de terrorismo, conforme a lo establecido en la legislación vigente.
- d) Que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar se encuentre en situación de dependencia reconocida de grado II o III, conforme a lo establecido en la legislación vigente.
- e) Que el consumidor acredite que la unidad familiar está integrada por un único progenitor y, al menos, un menor. A los únicos efectos de comprobación de esta circunstancia especial, el comercializador comprobará a través del libro de familia y del certificado de empadronamiento que no reside en la vivienda a cuyo suministro se encuentra ligado el bono social, un segundo progenitor.

3. [...]

En cualquier caso, la condición de consumidor vulnerable definida en el apartado anterior y, por tanto, el derecho a percibir el bono social en los términos que corresponda, se extinguirá con fecha 30 de junio de 2021, sin perjuicio de la posibilidad de acogerse a dicha condición en cualquier momento anterior o posterior a esa fecha al amparo del resto de supuestos previstos en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre.

[...]

8

CATEGORÍAS	LÍMITES MÁXIMOS AL CONSUMO (KWH)
Unidad familiar sin menores/demandante individual	1.380
Unidad familiar con un menor	1.932
Unidad familiar con dos menores	2.346
Unidad familiar familias numerosas	4.140
Unidad familiar/demandante individual-pensionistas (cuantía mínima)	1.932

⁹ Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples determinado para 2021 en la disposición adicional 121^a de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021:



b) 2 veces la dozava parte del índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya un menor en la unidad familiar;

c) 2,5 veces la dozava parte del índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya dos menores en la unidad familiar.

Estos multiplicadores de renta respecto del índice IPREM de 14 pagas se incrementarán, en cada caso, en 0,5, siempre que concurra alguna de las siguientes circunstancias especiales: a) que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar tenga discapacidad reconocida igual o superior al 33 por ciento; b) que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar acredite la situación de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente; c) que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar tenga la condición de víctima de terrorismo, conforme a lo establecido en la legislación vigente; d) que el consumidor o alguno de los miembros de la unidad familiar se encuentre en situación de dependencia reconocida de grado II o III, conforme a lo establecido en la legislación vigente; e) que el consumidor acredite que la unidad familiar está integrada por un único progenitor y, al menos, un menor.

2.2.Procedimiento

Para acreditar la condición de consumidor vulnerable y solicitar la percepción del bono social conforme a este Real Decreto-ley 8/2021, el consumidor debe remitir a un comercializador de referencia, a través de la dirección de correo electrónico que aparezca en su página web, el modelo de solicitud y declaración responsable disponible en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico¹⁰, junto con la siguiente documentación acreditativa:

a) En caso de situación legal de desempleo, certificado expedido por la entidad gestora de las prestaciones.

b) En caso de cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia, certificado expedido por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en su caso, sobre la base de la declaración de cese de actividad declarada por el interesado.

Año	IPREM Mensual	IPREM Anual (12 pagas)	IPREM Anual (14 pagas)
2021	564,90 €	6.778,80 €	7.908,60 €

¹⁰ [Modelo de solicitud y declaración responsable del Bono Social \(energia.gob.es\)](http://energia.gob.es)



c) Copia del NIF o NIE del titular del punto de suministro y, en caso de que forme parte de una unidad familiar, copia del NIF o NIE de cada uno de los miembros para los que dicho documento sea obligatorio.

d) Certificado de empadronamiento en vigor, individual o conjunto, del titular del punto de suministro o de todos los miembros de la unidad familiar.

e) Libro de familia, en el caso de que exista unidad familiar.

f) Declaración responsable del solicitante, relativa al cumplimiento de los requisitos relativos a la reducción de ingresos.

La comercializadora de referencia emitirá un correo electrónico de confirmación de recepción de la solicitud. Si la solicitud fuera incompleta, el comercializador de referencia requerirá la subsanación de la solicitud en el plazo máximo de cinco días hábiles desde su recepción. Una vez recibida completa, el comercializador de referencia en el plazo máximo de cinco días hábiles, resolverá y comunicará al consumidor el resultado de la evaluación mediante correo electrónico o mediante canal telefónico (si el consumidor ha optado por esta opción).

En el supuesto de que el resultado de la comprobación de la acreditación sea positivo y la solicitud de bono social suponga un cambio de comercializador, en el referido plazo de cinco días se deberá haber realizado el cambio de comercializador y la formalización del contrato a Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor. El bono social se devengará a partir del primer día del ciclo de facturación en el que tenga lugar la recepción de la solicitud completa con la documentación acreditativa necesaria.

Los consumidores pertenecientes a este colectivo que ya fueran beneficiarios del bono social conforme a la disposición adicional 6ª del RD-ley 30/2020, no tendrán que volver a solicitar la aplicación del bono, si a 30 de junio de 2021 siguen cumpliendo las condiciones requeridas.

Este nuevo derecho a percibir el bono social se extinguirá cuando dejen de concurrir las circunstancias requeridas, recayendo sobre el consumidor la carga de comunicar el cambio de circunstancias al comercializador de referencia en el plazo máximo de un mes. Por su parte, el comercializador debe indicar, en la última factura que emita antes del vencimiento de la aplicación del bono, que, una vez superado dicho plazo, el consumidor pasará a ser facturado a PVPC por la misma comercializadora de referencia, que también informará al consumidor de la posibilidad de contratar su suministro con un comercializador en el mercado libre.



2.3. Supervisión y aplicación indebida del bono social

El artículo 6 del RD-ley 8/2021 regula las consecuencias de la aplicación indebida del derecho a la percepción del bono social. El titular del contrato de suministro que se haya beneficiado del derecho a percibir el bono social por parte de determinados colectivos en situación de vulnerabilidad económica sin reunir los requisitos establecidos será responsable de los daños y perjuicios que se hayan podido producir, así como de todos los gastos generados por la aplicación de estas medidas excepcionales, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden. En cualquier caso, el importe de los daños, perjuicios y gastos no podrá ser inferior al beneficio indebidamente obtenido por el titular del contrato de suministro por la aplicación de la norma (art. 6.1 y 2 RD-ley 8/2021). Se concluye que los «daños, perjuicios y gastos» a los que se refiere la norma debe abarcar no sólo el pago de la energía al precio que resultaría de no aplicar el descuento del bono social al PVPC y, en su caso, si el usuario procediera de un contrato en el mercado libre, de la aplicación del precio de mercado, sino también, debe incluir la penalización por baja anticipada de la que queda exento el usuario que cambia de modalidad contractual para acogerse al bono social.

El real decreto ley imputa responsabilidad también a quien «voluntaria y deliberadamente, busque situarse o mantenerse en los supuestos de vulnerabilidad económica con la finalidad de obtener la aplicación de las medidas reguladas» por el real decreto-ley (art. 6.2), pudiendo la administración recabar «en cualquier momento toda la información acreditativa del cumplimiento de los requisitos, incluidos los de renta, correspondientes a todo el periodo durante el que se haya beneficiado del bono social» (art. 6.3). Resulta llamativo que se atribuya a la administración (no dice a cuál, si a la competente en materia de energía o a la de consumo, si a la estatal o a la autonómica) esta competencia de supervisión cuando la norma exige que la solicitud de aplicación del bono social se presente ante el comercializador de referencia (no ante la administración), siendo éste quien resuelve, sin consultar la plataforma electrónica gestionada por el ministerio competente para determinar la aplicación del bono social (cfr. arts. 6.3 y 5.5 RD-ley 8/2021).