

SUMINISTROS A «OKUPAS»: SIN PAGAR Y SIN CORTAR*

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

Fecha de publicación: 25 de marzo de 2021

La Disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 37/2020, 22 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 garantiza el suministro de agua y energía a quien no puede pagar (consumidores vulnerables) e incluso a quien no puede acreditar la titularidad del suministro (okupas).

El 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 transportes¹ ha sido especialmente comentado por suspender los procedimientos de desahucio arrendaticio y los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en los supuestos de los apartados 2.º, 4.º y 7.º del artículo 250.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de

* 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.: 2020-GRIN-29156, 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. 334, de 23 de diciembre de 2021.



Enjuiciamiento Civil (en síntesis, los juicios de precario; los de tutela sumaria de la posesión, incluyendo en este caso la especialidad introducida para los okupas por la Ley 5/2018, de 11 de junio²; y los que tienen por objeto la protección de los derechos reales inscritos)³. Pero, además, su disposición adicional cuarta prohíbe la suspensión de los suministros en caso de impago no sólo a los consumidores vulnerables conforme a la definición del sector eléctrico, sino también a aquellos que no puedan acreditar la titularidad del contrato de suministro. Literalmente, dispone:

Disposición adicional cuarta. Garantía de suministro de agua y energía a consumidores vulnerables

1. Mientras esté vigente el actual estado de alarma no podrá suspenderse el suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a aquellos consumidores en los que concurra la condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social definidas en los artículos 3 y 4 del 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. [...]

3. También será de aplicación la prohibición de la suspensión de suministro descrita en el apartado 1 a aquellos consumidores que, no pudiendo acreditar la titularidad del contrato de suministro, cumplan con los requisitos que dan derecho al reconocimiento de la condición de consumidor vulnerable o vulnerable severo, de acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, mediante acreditación por certificación de dicha circunstancia por los servicios sociales competentes o por mediadores sociales ante la empresa suministradora, [...]

1. Nuevos suministros ininterrumpibles en el sector eléctrico en tiempos de pandemia

La citada disposición amplía la prohibición de interrumpir el suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a aquellos consumidores en los que concurra la condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social definidas en los artículos 3 y 4 del 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

² Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas (BOE núm. 142, 12/06/2018).

³ V. DEL SAZ DOMÍNGUEZ, L. (2021). ¿El Real Decreto-ley 37/2020 impide los desahucios durante el estado de alarma?, *Revista CESCO De Derecho De Consumo*, (37), 1-11. https://doi.org/10.18239/RCDC_2021.37.2657



consumidores domésticos⁴, mientras esté vigente el actual estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre⁵, prorrogado por el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre⁶ (hasta el 9 de mayo de 2021).

Son consumidores vulnerables aquellos que por sus niveles de rentas determinados en función del IPREM⁷ o por sus circunstancias sociales cumplen los requisitos establecidos en los apartados 1 al 3 del artículo 3 del RD 897/2017⁸; los consumidores vulnerables de

⁴ BOE núm. 242, 7/10/2017.

⁵ 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-2 (BOE núm. 282, de 25/10/2020).

⁶ Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el 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-2. BOE núm. 291, 4/11/2020.

⁷ 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:

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

⁸ Artículo 3. Definición de consumidor vulnerable

1. A los efectos de este real decreto y demás normativa de aplicación, tendrá la consideración de consumidor vulnerable el titular de un punto de suministro de electricidad en su vivienda habitual que, siendo persona física, esté acogido al precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) y cumpla los restantes requisitos del presente artículo.

2. Para que un consumidor de energía eléctrica pueda ser considerado consumidor vulnerable, deberá cumplir alguno de los requisitos siguientes:

a) Que su renta o, caso de formar parte de una unidad familiar, la renta conjunta anual de la unidad familiar a que pertenezca sea igual o inferior:

- a 1,5 veces el 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;

- a 2 veces el índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya un menor en la unidad familiar;

- a 2,5 veces el 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.

b) Estar en posesión del título de familia numerosa.

c) Que 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, y no perciban otros ingresos cuya cuantía agregada anual supere los 500 euros.

3. Los multiplicadores de renta respecto del índice IPREM de 14 pagas establecidos en el apartado 2.a) 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%.

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.



grado severo son aquellos cuyos niveles de renta no alcanzan el 50% de los umbrales previstos para los consumidores vulnerables (art. 3.4 y 3.5 RD 897/2017⁹) y los consumidores vulnerables en riesgo de exclusión social son aquellos que, cumpliendo los requisitos previstos para el consumidor vulnerable severo, están en especial situación de vulnerabilidad a criterio de los servicios sociales, que financian el 50% de la factura eléctrica (art. 4 RD 897/2017¹⁰)¹¹.

Conforme a la legislación ordinaria (Ley del Sector Eléctrico¹² y el ya citado RD 897/20217), al margen de la normativa COVID, sólo algunos sectores de los consumidores calificados como vulnerables podrían beneficiarse de la prohibición de interrupción del suministro. Son dos colectivos de consumidores vulnerables:

- a) Los consumidores vulnerables de grado severo en riesgo de exclusión social a los que los servicios sociales sufragan el 50 % de la factura eléctrica a PVPC previo

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.

⁹ Artículo 3. *Definición de consumidor vulnerable*

[...]

4 . Cuando, cumpliendo los requisitos anteriores, el consumidor y, en su caso, la unidad familiar a la que pertenezca , tengan una renta anual inferior o igual al 50% de los umbrales establecidos en el apartado 2.a), incrementados en su caso conforme a lo dispuesto en el apartado 3, el consumidor será considerado vulnerable severo . Asimismo también será considerado vulnerable severo cuando el consumidor, y , en su caso , la unidad familiar a que pertenezca , tengan una renta anual inferior o igual a una vez el IPREM a 14 pagas o dos veces el mismo , en el caso de que se encuentre en la situación del apartado 2.c) o 2.b) , respectivamente .

5. En todo caso, para que un consumidor sea considerado vulnerable deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos recogidos en el presente artículo en los términos que se establezcan por orden del Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital.

¹⁰ Artículo 4. *Consumidor en riesgo de exclusión social*

1. A los efectos de este real decreto y demás normativa de aplicación se denominará consumidor en riesgo de exclusión social al consumidor que reúna los requisitos para ser vulnerable severo, según lo establecido en el artículo 3, y que sea atendido por los servicios sociales de una Administración autonómica o local que financie al menos el 50 por ciento del importe de su factura, en los términos previstos en el presente real decreto, lo que será acreditado mediante documento expedido por los servicios sociales de las referidas Administraciones Públicas.

2. El suministro a un consumidor que haya acreditado los requisitos del apartado anterior y esté acogido a la tarifa de último recurso (TUR) correspondiente será considerado suministro de electricidad esencial, de acuerdo con lo previsto en el [artículo 52.4.j](#)) de la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre \(RCL 2013, 1852\)](#) , del Sector Eléctrico.

¹¹ V. El nuevo régimen de protección de los consumidores vulnerables de energía eléctrica, octubre 2017, http://centrodeestudiosdeconsumo.com/images/Nuevo_regimen_de_proteccion_de_los_consumidores_de_energia_electrica.pdf.

¹² Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (BOE núm. 310, 27/12/2021).



a la aplicación del descuento por bono social, y para los que el pago sea efectuado y acreditado mediante el correspondiente certificado ante el comercializador de referencia, en el plazo de cinco meses desde la emisión de la factura (arts. 52.4.j LSE, 4.2 y 20.I RD 897/2017). Integran este colectivo los consumidores vulnerables y vulnerables de grado severo que por sus niveles de renta o por sus circunstancias sociales están en una situación de especial riesgo de exclusión social declarada por los servicios sociales.

- b) Los beneficiarios del bono social que para su aplicación hayan acreditado formar parte de una unidad familiar, en la que haya al menos un menor de 16 años, o cuando el consumidor beneficiario del bono social o alguno de los miembros de la unidad familiar a la que pertenezca se encuentre en situación de dependencia reconocida de grado II o III, o tenga una discapacidad reconocida igual o superior al 33 %, y se acredite la vulnerabilidad social de estos colectivos mediante documento expedido por los servicios sociales de las Administraciones Públicas competentes (art. 52.4,k LSE y 20.II RD 897/2017).

Obsérvese que, en este contexto, la condición de suministro ininterrumpible viene ligada a la de ser beneficiario del bono social. Correlativamente, sólo resultará aplicable en el mercado regulado (consumidores acogidos a PVPC) y no a los consumidores suministrados en el mercado libre.

En ambos casos, 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 los pagos.

En el marco de la nueva declaración de estado de alarma, hasta el 9 de mayo de 2021, se amplían los suministros no interrumpibles por impago, de modo que todos los consumidores que por su volumen de renta o por sus condiciones sociales puedan ser calificados como vulnerables en los términos de los artículos 3 y 4 del RD 897/2017, se beneficiarán de la prohibición de interrupción del suministro. Esta ampliación a cualquier consumidor vulnerable permite extraer varias conclusiones:

- 1º. *Los consumidores en el mercado libre no podrán beneficiarse de la prohibición de interrupción*, pues la condición de consumidor vulnerable exige estar acogido a precio voluntario al pequeño consumidor (art. 3.1 RD 897/2017).
- 2º. *Se beneficiarán todos los consumidores vulnerables sean o no adjudicatarios del bono social*. Por regla general, el consumidor vulnerable será también beneficiario del bono social. No obstante, dado que la solicitud del bono social es un acto



discrecional del consumidor en situación de vulnerabilidad¹³, pueden darse circunstancias en las que el consumidor vulnerable no haya solicitado el bono social (quizás por desconocimiento, a pesar de las obligaciones informativas impuestas a los comercializadores en el artículo 5 del RD 897/2017¹⁴) o lo ha solicitado pero no lo ha obtenido por no reunir en ese momento los requisitos de vulnerabilidad que sí pueden concurrir en el momento del impago. Ello no será

¹³ Art. 6.1 RD 897/2017. «El consumidor vulnerable *podrá* beneficiarse, en las condiciones establecidas en el presente real decreto, de un descuento en su factura denominado bono social».

¹⁴ Artículo 5. *Obligaciones de información para la protección al consumidor que cumpla los requisitos para ser considerado vulnerable*

1. Cuando la empresa comercializadora realice la comunicación o, en su caso, el requerimiento de pago previstos en el artículo 19 a un consumidor titular de un punto de suministro de electricidad en mercado libre que cumpla los requisitos para acogerse al PVPC, deberá advertir expresamente en dicha comunicación o requerimiento de la posibilidad que tiene de acogerse al PVPC y de solicitar, de cumplir las condiciones previstas en la normativa, el bono social. Asimismo, el comercializador informará al consumidor de que el PVPC, y en su caso, el bono social, sólo le podrá ser aplicado por un comercializador de referencia.

2. Cuando un consumidor que tenga contratado su suministro en libre mercado solicite a su comercializador acogerse al PVPC, este tendrá la obligación de informarle de que esta modalidad de contratación sólo puede llevarla a cabo un comercializador de referencia.

3. 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. 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.

4. 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.

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.

5. Cuando un consumidor que esté acogido al bono social vaya a suscribir un contrato con un comercializador en mercado libre, el comercializador entrante deberá informar expresamente al consumidor, en el marco de las obligaciones recogidas en el artículo 46 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, de que la suscripción del nuevo contrato en libre mercado implicará que no resulte aplicable el bono social.

Esta información se aportará al consumidor en documento individual e independiente que lleve por título «Renuncia a la aplicación del bono social», que deberá ser firmado por el consumidor como requisito necesario para la válida suscripción del nuevo contrato, conforme el modelo contenido en el anexo VII.

Del mismo modo, cuando un consumidor que, estando acogido al PVPC, no sea receptor 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 impedirá la aplicación de aquél.

6. El incumplimiento de estas medidas de protección al consumidor con derecho a acogerse al PVPC podrá ser sancionado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65.25 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.



obstáculo para que pueda beneficiarse de la prohibición de interrupción. No obstante, parece que este detalle ha sido ignorado por el regulador, que ha previsto que para los demás suministros, se acreditará la condición de vulnerabilidad mediante la presentación de la última factura eléctrica a la que se aplique el bono social (DA 4ª.1 RD-ley 37/2020).

3º. *El usuario tendrá que acreditar ante el comercializador su condición de vulnerable para enervar la interrupción por impago, especialmente cuando no sea beneficiario del bono social.* Aunque la norma no lo prevé, parece que lo más razonable, será que el consumidor aporte en cualquier momento la documentación correspondiente que acredite su situación y en todo caso, en el marco del procedimiento de requerimiento de pago y comunicación de la próxima suspensión del mismo (art. 19 RD 1897/2017). De modo, que cuando reciba la advertencia del futuro requerimiento (Anexo II RD 1897/2017) y en todo caso, cuando reciba el primer requerimiento de pago (Anexo III del RD 1897/2017), aporte la documentación correspondiente para acreditar su situación de vulnerabilidad e impedir la interrupción.

Si ya se hubiera iniciado el procedimiento de interrupción del suministro por impago, mediante el correspondiente requerimiento de pago, el plazo que ha de transcurrir entre éste y la interrupción efectiva del suministro (cuatro meses para consumidores vulnerables), quedará interrumpido durante la vigencia del nuevo estado de alarma (DA 4ª.2 RD-ley 37/2020).

2. Consumidor vulnerable en otros sectores (agua y gas)

La prohibición de interrupción por impago a consumidores vulnerables se hace extensiva a los suministros de agua y gas natural. Para acreditar la condición de consumidor vulnerable ante las empresas suministradoras de gas natural y agua bastará la presentación de la última factura de electricidad en la que se refleje la percepción del bono social de electricidad (DA 4ª.1 RD-ley 37/2020).

No negaré que esta remisión genera inquietud e inseguridad jurídica: ciertamente, el consumidor que quiera evitar el corte del suministro de agua o de gas, podrá presentar a la empresa suministradora la factura en la que se acredite que es beneficiario del bono social. Pero cabe preguntarse si la empresa que interrumpe el suministro de gas natural o de agua por impago a un consumidor vulnerable podrá ser sancionada por la Administración competente. Es dudoso que, impugnada la eventual sanción ante los tribunales, estos consideren satisfecho el principio de tipicidad de la infracción que requiere toda intervención sancionadora. Seguramente, para cumplir adecuadamente con las exigencias del Derecho sancionador, sería preciso que la normativa sectorial contuviera su propia definición de consumidor vulnerable y suministro ininterrumpible.



3. Los okupas como consumidores vulnerables

El apartado 3 de la disposición adicional cuarta del RD-Ley 37/2020 prohíbe la interrupción del suministro a aquellos consumidores vulnerables que no puedan acreditar la titularidad del contrato y estén en situación de vulnerabilidad social (art. 3 RD 897/2017).

La primera cuestión que se plantea a la intérprete de la norma es determinar qué consumidores están en situación tal que no pueden acreditar la titularidad del contrato de suministro, a estos efectos. Cabría pensar en una práctica arrendaticia relativamente frecuente: arrendatarios que utilizan la energía pero no son titulares del suministro, pues el titular es el arrendador que tiene domiciliado el pago en su número de cuenta y exige el reembolso al arrendatario a la vista de las correspondientes facturas o bien, el pago está domiciliado a un número de cuenta del propio arrendatario, a pesar de no ser el titular del contrato de suministro. Hay que advertir que, a pesar de que no es infrecuente, esta es una situación no amparada legalmente: el contrato de suministro eléctrico es personal, de modo que titular del suministro y usuario efectivo de la energía deben coincidir. El propio ordenamiento prevé un mecanismo que permite el cambio de titularidad del contrato de suministro a favor del usuario efectivo de la energía, incluso sin consentimiento del titular originario (art. 83.3 RD 1955/2000¹⁵), posibilidad que se ha facilitado en las últimas reformas normativas, permitiendo la solicitud simultánea del bono social y del cambio de titular del contrato, precisamente para permitir que los usuarios efectivos de la energía puedan beneficiarse del bono social, cuando el titular del suministro no cumpla los requisitos exigidos para ello (art. 5.4 RD 897/2017¹⁶).

Descartados los arrendatarios, la intérprete de la norma no encuentra otro colectivo de personas físicas para su vivienda habitual que pudiera estar en situación tal que no le permita acreditar la titularidad del contrato que no sean aquellos que o bien habitan sin título alguno en el inmueble donde se ubica el punto de suministro (precaristas, okupas o arrendatarios en situación de impago que no ejercieron en su momento el cambio de titular del suministro) o bien aquellos que se han conectado ilegalmente a la red (“puenteo”). Considerando que en este último caso, estaría justificada la interrupción del suministro

¹⁵ Artículo 83.3 Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, que regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (BOE núm. 310, 27 de diciembre de 2000):

3. En los casos en que el usuario efectivo de la energía o del uso efectivo de las redes, con justo título, sea persona distinta al titular que figura en el contrato, podrá exigir, siempre que se encuentre al corriente de pago, el cambio a su nombre del contrato existente, sin más trámites.

¹⁶ Art. 5.4 RD 897/2017: «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».



(art. 87, a, b y c RD 1955/2000¹⁷), sólo cabe corroborar que la norma pretende garantizar el suministro también a aquellos que habiten en puntos de suministro sin título para ello.

El informe de vulnerabilidad requerido debe ser emitido o bien por los servicios sociales (no dice la norma si autonómicos o municipales) o bien por mediadores sociales pertenecientes a las entidades del Tercer Sector colaboradoras de la Administración General del Estado. A estos efectos, se ha aprobado la Resolución de 2 de febrero de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, que publica el listado de las entidades del Tercer Sector que tienen la consideración de mediadores sociales colaboradores de la Administración General del Estado, a los efectos de las acreditaciones de los requisitos que dan derecho al reconocimiento de la condición de consumidor vulnerable o vulnerable severo. Se atribuye esta función a «todas las entidades del Tercer Sector que en 2020 han recibido una subvención del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para la realización de actividades de interés general con cargo a la asignación tributaria para fines de interés social del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas». Se trata de una amalgama de fundaciones, asociaciones, plataformas y redes encomendadas a la defensa de causas de toda índole, que quedan habilitadas para emitir estos informes de vulnerabilidad social que las comercializadoras de energía eléctrica deberán tomar en consideración para impedir la interrupción del suministro en caso de impago. Formalmente, se exige que las acreditaciones sean elaboradas y firmadas por profesionales del trabajo social colegiados, contratados por parte de las entidades mediadoras.

Además del informe de vulnerabilidad, se ha de aportar documentación para acreditar la identidad del consumidor y el empadronamiento. En concreto, se aportará la siguiente documentación:

- a) Fotocopia del NIF o NIE del consumidor del punto de suministro de la vivienda, así como de todos los miembros de la unidad de convivencia formada por personas con vínculos de parentesco o análogos y, en su caso, de las personas sin vínculos de parentesco o análogos entre sí que se encuentren en la vivienda. En resumen, documento identificativo de todos los que habiten en el punto de suministro.

¹⁷ *Artículo 87. Otras causas de la suspensión del suministro.*

La empresa distribuidora podrá interrumpir el suministro de forma inmediata en los siguientes casos:

- a) Cuando se haya realizado un enganche directo sin previo contrato.
- b) Cuando se establezcan derivaciones para suministrar energía a una instalación no prevista en el contrato.
- c) Cuando se manipule el equipo de medida o control o se evite su correcto funcionamiento.
- d) En el caso de instalaciones peligrosas.



- b) Certificado de empadronamiento en vigor, individual o conjunto, de todos los citados en el apartado anterior. Para dicha solicitud, *no se requerirá el consentimiento de las personas empadronadas en el domicilio del solicitante.*

Los requisitos para empadronarse son muy variados. Sin ánimo de ser exhaustiva, si en algunos lugares, como, por ejemplo, Cádiz, Sevilla o Toledo se exige aportar original y fotocopia del documento que justifique la ocupación de la vivienda (escritura de propiedad, contrato de arrendamiento acompañado del último recibo de pago, contrato o factura actual expedido por compañía suministradora de teléfono fijo, agua, electricidad, etc.); en otros, como Madrid, Valencia o Barcelona se admite el empadronamiento sin domicilio fijo. Así, en Madrid, si no se puede aportar documentación que acredite el uso de la vivienda, cabe aportar un informe de los servicios sociales o incluso de la policía local que acredite que la persona reside en la ciudad; y en Barcelona, previa obtención del informe de conocimiento de residencia, cabe el empadronamiento en un centro de servicios sociales¹⁸.

Sobre la documentación relativa al empadronamiento exigida por la disposición adicional cuarta del RD-ley 37/2020, resultan llamativas dos cosas: 1ª) que se exija certificado de empadronamiento en vigor, pero no se requiera que sea empadronamiento en el domicilio objeto de suministro (bastaría un certificado de empadronamiento en la localidad). Sin perjuicio de las particularidades de cada municipio, el artículo 54.3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio¹⁹, permite la inscripción en el padrón municipal de personas que carezcan de domicilio estable, si ello se comunica a los servicios sociales municipales²⁰; 2ª) que se exima del requisito del consentimiento de las personas empadronadas en el domicilio del solicitante, cuando con carácter general, en la mayoría de las localidades, para empadronarse en un domicilio en el que ya hay personas empadronadas se exige el consentimiento o la declaración responsable del empadronado que, a su vez debe presentar título suficiente para la ocupación de la vivienda (escritura pública de propiedad, contrato de arrendamiento con último recibo de pago, facturas de suministro). Por otra parte, es contradictorio que junto a la exigencia del certificado de empadronamiento de todas las personas, con o sin vínculos de parentesco o análogos, «que se encuentren en la vivienda», se diga que «para dicha solicitud, no se requerirá el

¹⁸ La información referente a las diversas ciudades se ha obtenido de las respectivas páginas web municipales.

¹⁹ BOE núm. 194, 14 agosto 1986.

²⁰ Literalmente: «La inscripción en el padrón municipal de personas que residiendo en el municipio carezcan de domicilio en el mismo sólo se podrá llevar a cabo después de haber puesto el hecho en conocimiento de los servicios sociales competentes en el ámbito geográfico donde esa persona resida».



consentimiento de las personas empadronadas en el domicilio del solicitante» ¿Cabe mayor contradicción?

Por el principio de jerarquía normativa, se ha de concluir que esta exención del requisito del consentimiento de las personas previamente empadronadas prevista en una norma con rango de ley estatal prevalece sobre las disposiciones municipales que sí requieren este requisito para empadronarse en el municipio²¹. Cuesta pensar que el regulador ha querido permitir este posible empadronamiento de “cualquier intruso” sin consentimiento de los habitantes de la vivienda. Cabría argüir que la exención del consentimiento lo es a los solos efectos de la declaración de vulnerabilidad impeditiva de la interrupción del suministro, pero tal conclusión es falaz: una vez obtenido el empadronamiento (con o sin consentimiento del previamente empadronado), la obtención del correspondiente certificado que lo acredita, ya no requiere de consentimiento alguno... por lo que la exención sólo tiene sentido en el sentido explicado: las personas que ocupan una vivienda sin título para ello podrán empadronarse sin el consentimiento de las personas previamente empadronadas en la misma (j).

Esto conduce a situaciones realmente surrealistas: piénsese en el propietario de una segunda vivienda que, cansando de no poder disfrutarla por las restricciones de movilidad entre comunidades autónomas, solicita la baja o la suspensión del suministro eléctrico y el okupa de la vivienda hace valer frente a la comercializadora su derecho a la no interrupción del suministro por estar en situación de vulnerabilidad, a pesar de no poder acreditar el título jurídico que fundamenta el suministro... Naturalmente, el titular dejará de pagar pero la deuda (generada por el consumo de un tercero) persistirá y se acrecentará. ¿Cómo se restablecerá la normalidad? ¿cómo recuperará el suministro el legítimo titular: tendrá que esperar a que el okupa se marche y pagar todo lo adeudado o en el peor de los casos, cuando cese el estado de alarma y entonces sí se pueda interrumpir por impago, tendrá que pagar lo adeudado y además, los costes de reconexión (art. 84.2 RD 1955/2000)? ¿o acaso le obligaremos a que solicite un nuevo alta arriesgándose incluso a tener que aportar garantías adicionales por su historial de impagos?

Podría incluso pensarse en un okupa que entra en una vivienda sin suministro (energético o de agua) y solicita el suministro..., ¿podría conseguirlo invocando su situación de vulnerabilidad? No creo que la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 37/2020 permita llegar tan lejos, pero el espíritu que mueve a este «generoso» regulador va en esa dirección.

²¹ Téngase en cuenta que el artículo 17.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, 3/04/1985) e comienda a los Ayuntamientos la formación, mantenimiento, revisión y custodia del Padrón municipal «de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado».



4. Valoración: el Estado de Derecho se resquebraja y el Estado de bienestar se hunde

Con el máximo respeto y empatía hacia las personas que atraviesan situaciones personales y familiares dramáticas de crisis económica y social, hay que decir que si las conclusiones a las que hemos llegado en el apartado anterior son ciertas, el Estado de Derecho se resquebraja y el Estado de bienestar se hunde.

En efecto, si realmente el regulador ha querido reconocer un derecho, el derecho a usar el suministro sin pagar y sin sufrir interrupciones, a personas que utilizan un bien (agua o energía) de forma fraudulenta o que están en situación ilegal, los pilares del Estado de Derecho se resquebrajan: ¿de qué valen los contratos? ¿qué sentido tiene la emblemática figura de la resolución del contrato por incumplimiento? ¿en qué queda la excepción procesal de incumplimiento contractual (*exceptio non adimpleti contractus*)? ¿por qué enseñamos en las Facultades de Derecho que la Constitución protege en sus artículos 33 y 38 los derechos de apropiación sobre bienes y posiciones jurídicas y atribuye a los particulares el derecho a excluir a terceros del uso de esas posiciones y a su vez de defenderlas frente a eventuales agresiones? Normas como la analizada lanzan a la ciudadanía una señal que banaliza el cumplimiento de las obligaciones y hace cundir la sensación de desconfianza hacia las instituciones y hacia el poder público que no vela por el cumplimiento de los vínculos jurídicos.

Pero es que no sólo el Estado de Derecho queda hecho trizas sino también el Estado social igualmente proclamado en nuestra Constitución y asociado al Estado de bienestar: ¿qué clase de Estado de bienestar enfrenta a unos particulares con otros para que estos acudan imperativamente a aliviar las penurias económicas de sus conciudadanos? ¿quiénes han de pagar los déficits generados por los suministros ilegales no pagados? ¿las empresas? ¿el resto de clientes a los que acabarán revirtiendo los sobrecostes? ¿qué clase de Estado de bienestar es aquel que favorece la picaresca y obliga, sin disimulo, a aquellos “favorecidos por el destino” que, con mayor o menor esfuerzo, pueden pagar religiosamente sus facturas a soportar los impagos de los que no pueden pagar?

Lejos de nuestra intención está pensar que el regulador no debe preocuparse de los colectivos socialmente más desfavorecidos, pero la vía debe ser otra. Es aquí donde deberían ponerse en marcha los mecanismos propios del Estado social. Es el Estado, quien a través de la red de servicios sociales debe hacer frente a estas situaciones. Lo idóneo no es que cada uno “se apañe como pueda” y que, si alguien tiene la suficiente sangre fría como para usar el suministro sin contrato o vivir en una propiedad sin título para ello y además empadronarse sin el consentimiento de los previamente empadronados allí, quede amparado por la norma, de modo, que, además, pueda beneficiarse del suministro sin pagar y sin que la compañía pueda interrumpirlo (si no fuera por lo dramático del asunto,



sólo describir la situación generaría risa). Es el Estado el que debe garantizar una vivienda digna y habitable con medidas de política social (viviendas de protección oficial, alquiler social, ayudas económicas finalistas...).

La norma glosada refleja que la situación crítica que vivimos ha conducido a un punto (esperemos que no sea un punto de no retorno) en el que el Estado, calificado constitucionalmente como social y de Derecho, se tambalea. Simplemente, nos aproximamos a un Estado “de caridad imperativa”, que, si los fondos europeos no lo remedian, tarde o temprano, se convertirá en insostenible.

No se quiere utilizar esta tribuna para difundir una visión catastrofista de la situación, sino para alertar al regulador, a los eventuales aplicadores de la norma e incluso a los hipotéticos beneficiarios de la misma de la necesidad de tener altura de miras y huir de medidas que sólo supongan “pan para hoy y hambre para mañana”, porque, de seguir así, el pan será cada vez más pequeño y las generaciones futuras se verán avocadas “al hambre”.