

PROTECCIÓN DE LOS
CONSUMIDORES VULNERABLES
EN MATERIA DE
ENERGÍA ELÉCTRICA



DEFENSOR
DEL PUEBLO



Estudio sobre

**Protección de los consumidores vulnerables
en materia de energía eléctrica**

Madrid, mayo 2017

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente.
En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es
documentacion@defensordelpueblo.es

Sumario

Presentación	5
1. Marco normativo	7
2. Actuaciones del Defensor del Pueblo en materia de protección de consumidores vulnerables de energía eléctrica	11
Bono Social Eléctrico (4 marzo 2014)	11
Distribución entre la parte fija y variable de la factura (31 octubre 2014)	11
Reducción de potencia contratada (24 junio 2015)	12
Derecho de defensa en el caso de fraude: necesidad de modificación normativa (5 octubre 2015)	12
Derecho de defensa en el caso de fraude: el papel de las comunidades autónomas (5 octubre 2015)	13
Fraccionamiento de la deuda para evitar el corte de suministro (16 julio 2016)	13
Prohibición de corte de suministro a los hogares vulnerables (27 octubre 2016)	14
El IVA de la Energía Eléctrica (23 enero 2017)	14
Factura eléctrica transparente y clara (6 febrero 2017)	15
3. Jornada sobre protección de los consumidores vulnerables en materia de energía eléctrica. Conclusiones	17
4. Recomendaciones	25

SIGLAS EMPLEADAS EN EL ESTUDIO

ODS	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible
PIDESC	Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PVPC	Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor

PRESENTACIÓN

Las consecuencias de las crisis económicas pueden durar un largo tiempo. Las recuperaciones son lentas y muchas personas, incluso cuando el horizonte empieza a despejarse y los datos de la economía señalan una evolución favorable, no notan que sus economías o las de sus familias mejoren. Las grandes magnitudes, indicadoras sin duda, no se trasladan de inmediato a las economías domésticas. En el transcurso de una crisis han podido variar mucho las circunstancias personales y han podido cambiar las situaciones familiares. Son factores que tardan en recomponerse, en volver a lo que tiempo atrás había o se poseía, si es que se puede volver a ello.

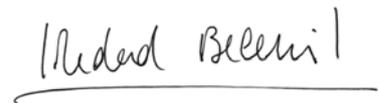
La energía eléctrica, como el agua, se han convertido en instrumentos fundamentales para hacer posible derechos que hoy son irrenunciables. Esta energía es una fuente de vida, de riqueza, de bienestar y de progreso. Por ello, las sociedades modernas y avanzadas se preocupan de su producción, de su distribución, y su suministro constituye una preocupación constante.

El Defensor del Pueblo quiere prestar especial atención a las circunstancias de familias y personas que por distintos motivos, mayoritariamente económicos, no tienen asegurado ese suministro o que, en un momento determinado, no pueden sufragarlo. Son personas cuya situación, ya vulnerable, puede verse agravada.

Esta es la razón de este documento, basado en la jornada sobre *Protección de los consumidores vulnerables en materia de energía eléctrica*, realizada el 29 de marzo de 2017 por la institución, en la que participaron administraciones públicas, empresas suministradoras, expertos en la materia, asociaciones de usuarios, así como personas de la propia institución. El objetivo era obtener conclusiones, tras las intervenciones y los debates, que permitieran efectuar a las administraciones públicas las recomendaciones para ser tenidas en consideración al desarrollar el real-decreto 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula la financiación del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable.

También se incluyen en este documento aspectos directamente relacionados con la factura eléctrica como la información sobre la misma, el consumo o el corte de suministro. Son asuntos sobre los que ha actuado la institución del Defensor del Pueblo ante las quejas de ciudadanos o ante hechos constatados por la propia institución. Todo ello con la finalidad de defender derechos que, como se indica al comienzo, son irrenunciables, hacen sociedades de mayores oportunidades para todos y, por supuesto, evitan la exclusión social.

Madrid, mayo de 2017

A handwritten signature in black ink that reads "Soledad Becerril". The signature is written in a cursive style and is underlined with a single horizontal line.

Soledad Becerril
DEFENSORA DEL PUEBLO

1. MARCO NORMATIVO

La existencia de la obligación para los poderes públicos de garantizar una energía eléctrica accesible y asequible a las personas físicas en su vivienda habitual puede inferirse de diversos textos normativos en vigor en España: el texto constitucional, los tratados internacionales de obligatoria observancia y disposiciones del Derecho comunitario.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 22, la que establece con carácter general que: «Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad». En igual sentido se pronuncia su artículo 25, al determinar que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Estos derechos se desarrollan posteriormente en el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), también suscrito por España, que contiene obligaciones para los poderes públicos.

Asimismo, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer menciona, en su artículo 14, inciso h), considera, como una obligación de los Estados, la promoción para las mujeres en zonas rurales de las «condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el establecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones».

Además, el acceso a la electricidad está reconocido en los 17 objetivos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (ODS), Río de Janeiro 2012, para abordar desafíos ambientales, políticos y económicos. En particular el objetivo número 7 propone garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos los seres humanos.

La Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, destaca que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para proteger a los consumidores vulnerables, en el contexto del mercado interior de la electricidad. Señala expresamente la inclusión de medidas específicas relacionadas con el pago de las facturas de electricidad o medidas más generales incluidas dentro del sistema de seguridad social.

La Constitución española reconoce los derechos a la educación, a la salud y a la vivienda, como principios rectores de la política social y económica, y como tales vinculan la actividad de los poderes públicos e informan la legislación positiva.

El suministro eléctrico es esencial para una vida digna y condición imprescindible para el ejercicio de otros derechos fundamentales. Por ejemplo, es necesario para la conservación y preparación de los alimentos, de manera que la falta de electricidad pone en peligro el derecho a una alimentación adecuada, como ha reconocido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, como un derecho que dimana directamente del artículo 11 del PIDESC.

La energía eléctrica es una de las condiciones para que exista una «vivienda adecuada» que también dimana directamente del artículo 11 del PIDESC. Según la Observación General nº 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, una «vivienda adecuada es aquella que, entre otros elementos, cuenta con todos los suministros necesarios, incluida la electricidad».

También es imprescindible para una adecuada aplicación del derecho fundamental a la educación, pues para su plena efectividad, requiere de unas determinadas condiciones materiales. En los meses de invierno, los estudiantes realizan sus tareas después de la puesta de sol por lo que, si no tienen la posibilidad de realizarlas, se vulnera el derecho a la educación, lo cual es muy grave en el caso de los menores en la etapa educativa obligatoria.

La sociedad moderna ha convertido en necesarios los dispositivos de comunicaciones electrónicas, que sin electricidad no pueden funcionar y cuya carencia aboca a la exclusión y al aislamiento.

Por lo expresado anteriormente, la Ley del Sector Eléctrico determinó, en su artículo 45, que serán considerados vulnerables los consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se establezcan, circunscrito lógicamente a personas físicas en su vivienda habitual. La ley estableció que el gobierno determinaría reglamentariamente la definición de los consumidores vulnerables y de sus categorías, junto con los requisitos que deben cumplir, así como las medidas a adoptar para estos colectivos.

Además, el artículo 52 de la citada ley establece un criterio de protección adicional para consumidores vulnerables. Abre la posibilidad de que en determinados supuestos no pueda ser suspendido el suministro, especialmente en el caso de personas que, por razón de su renta, se encuentren en situación de exclusión social.

Ambos preceptos tienen una nueva redacción en el 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.

La modificación de la Ley del Sector Eléctrico, mediante el antedicho real decreto-ley se produjo como consecuencia de lo expresado en dos sentencias del Tribunal Supremo, ambas de fecha 24 de octubre de 2016 (recursos 960/2014 y

961/2014), que anulaban el modelo de financiación del bono social eléctrico, vigente hasta la fecha, por considerar que recaía de manera injustificada sobre unas empresas eléctricas, en beneficio de otras. Esto determinó que se acometiera también una reforma de sus beneficiarios, para conseguir que los recursos públicos destinados a sufragar el coste de la energía a los consumidores vulnerables se emplee en aquellas personas que realmente lo necesitan.

Todas las modificaciones descritas exigen un desarrollo reglamentario que contenga los aspectos necesarios para una adecuada aplicación del nuevo sistema de protección de los consumidores vulnerables. El decreto-ley citado incluye un mandato al gobierno para que, en el plazo de tres meses, proceda a la aprobación de un real decreto con las necesarias disposiciones de desarrollo.

2. ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES VULNERABLES DE ENERGÍA ELÉCTRICA

Bono Social Eléctrico (4 marzo 2014)

La actuación del Defensor del Pueblo tuvo por objeto la regulación del bono social eléctrico, que reconoce el derecho a un descuento de hasta un 25% en la factura. El problema planteado es que la normativa establecía que podían ser beneficiarios exclusivamente las personas que pertenecieran alguno de los tres grupos siguientes: pensionistas de la Seguridad Social mayores de 60 años, familias numerosas y familias con todos sus miembros en paro.

Personas que se hallaban en una situación de vulnerabilidad social, que se veían excluidas del bono social por no encajar en las categorías identificadas presentaron quejas en el Defensor del Pueblo. Como ejemplos cabe citar los casos de personas con discapacidad y perceptores de pensiones no contributivas, en ocasiones por debajo de 400 euros.

En marzo de 2014 se recomendó a la Secretaría de Estado de Energía definir el concepto de consumidor vulnerable de acuerdo con criterios de renta del consumidor, criterio de renta que se puede modular de acuerdo con circunstancias personales debidamente justificadas.

Distribución entre la parte fija y variable de la factura (31 octubre 2014)

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo, mediante Orden IET/107/2014, de 31 de enero, por la que se revisan los peajes de acceso de energía eléctrica para 2014, modificó los términos de potencia y consumo de energía de la factura eléctrica para dar un mayor peso relativo a la parte fija. Esta orden determinó la apertura de una actuación de oficio ante la Secretaría de Estado de Energía en la que se puso de manifiesto que, ante la desfavorable coyuntura económica, muchas familias habían visto reducidos sus ingresos, por lo que adoptaban medidas de ahorro, entre ellas, la de reducir su consumo eléctrico, lo que no pueden hacer si cambia el sistema de facturación.

Con posterioridad al inicio de esta actuación de oficio, se recibieron numerosas quejas de ciudadanos expresando su desacuerdo con el elevado importe que pagan, incluso en los meses en lo que no se registra ningún consumo en la vivienda. Se recomendó a la Secretaría de Estado de Energía revisar la distribución de los términos de potencia y energía de los peajes de los consumidores domésticos, y tener en cuenta la repercusión de esta distribución en las facturas de los consumidores

domésticos, y establecer una distribución de los términos de potencia y energía que incentive el ahorro energético.

Reducción de potencia contratada (24 junio 2015)

La parte fija de la factura es elevada, bajar la potencia contratada puede constituir un medio de ahorro para algunas personas que solo utilizan la vivienda unos meses al año. Pero hay trabas a esta posibilidad: el Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, por el que se establecen tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, permite que las distribuidoras denieguen la modificación de la potencia si el consumidor ha modificado voluntariamente su potencia en un plazo inferior a doce meses.

Otro sistema de ahorro podría llevarse a cabo a través de la flexibilización de los tramos vigentes de potencia eléctrica normalizados, como se planteó ante la Secretaría de Estado de Energía, ya que los rangos actualmente existentes no son necesarios con los contadores de telegestión.

Lo antes citado no agota las actuaciones en materia de energía eléctrica realizadas por el Defensor del Pueblo, como son, entre otras, la supresión del peaje de respaldo en el autoconsumo, o la sustitución de contadores eléctricos, que aquí no se recogen ni se desarrollan por no ser objeto del presente documento.

Derecho de defensa en el caso de fraude: necesidad de modificación normativa (5 octubre 2015)

Se han recibido numerosas quejas denunciando vulneraciones de los derechos de defensa y a la presunción de inocencia cuando las empresas acusan de fraude al titular del contrato y les exigen penalizaciones por cantidades que suelen estar próximas a los dos mil euros, bajo amenaza de corte de suministro. En estos casos, no se acredita de manera fehaciente por parte de la empresa distribuidora ni la existencia de fraude, ni la culpabilidad del infractor.

El Defensor del Pueblo ha detectado un problema de falta de independencia que afecta a la fiabilidad de los informes por el hecho de que el Real Decreto 1048/2013 introdujo un incentivo al fraude detectado que se ingresará desde el sistema eléctrico en la cuenta de las empresas distribuidoras.

El denominador común a todas estas quejas es la denunciada infracción de los derechos fundamentales de todo procedimiento sancionador y, en particular, los derechos a no ser condenados sin pruebas de cargo, a la presunción de inocencia y el derecho a la independencia y a la imparcialidad de quien impone esta clase de penalizaciones. Esta institución ha señalado que la inspección de los fraudes de energía eléctrica y la imposición de las penalizaciones no deben atribuirse a empresas privadas.

Se ha recomendado cambiar la regulación por considerar que las penalizaciones por fraude tienen una naturaleza materialmente sancionadora, y esta potestad no puede atribuirse a una empresa, pues ello socavaría los derechos a la independencia y la imparcialidad del juzgador que reconocen el artículo 6.1 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el artículo 25 de la Constitución española, tal y como ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional.

Derecho de defensa en el caso de fraude: el papel de las comunidades autónomas (5 octubre 2015)

Las funciones que impliquen el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos se hallan reservadas por ley a los funcionarios de carrera, por lo que los ciudadanos tienen derecho a que los procedimientos sancionadores sean instruidos por personas independientes que sirvan con objetividad a la ley y al interés general. Solo así se podrán tutelar adecuadamente los derechos fundamentales de los ciudadanos. A partir de estas consideraciones se recomendó a la Secretaría de Estado de Energía preservar al carácter público de los procesos de persecución del fraude eléctrico, encomendando la instrucción y resolución de los expedientes a funcionarios de carrera.

Aunque es necesaria una modificación normativa para salvaguardar la independencia de los inspectores del fraude eléctrico (competencia del legislador estatal), mientras tal circunstancia no tenga lugar, se plantea la cuestión de cómo abordar los concretos procedimientos de reclamación, para los que son competentes las comunidades autónomas.

Las comunidades autónomas deben tutelar adecuadamente los derechos de los afectados por estas facturaciones, puesto que el principio de presunción de inocencia, de rango constitucional, tiene valor normativo directamente aplicable. Según esas premisas, se ha recomendado dejar de atribuir presunción de validez a las inspecciones realizadas por quienes carecen de la condición de funcionario público. En los casos en que la Administración ya ha emitido una resolución desfavorable, al dar por válida una refacturación sin pruebas, se ha recomendado revisar de oficio la correspondiente resolución, a fin de dictar una nueva en la que se valore de manera adecuada las pruebas de cargo contra el afectado.

Fraccionamiento de la deuda para evitar el corte de suministro (16 julio 2016)

Uno de los múltiples aspectos de la escasez de rentas para afrontar el pago de las facturas es el fraccionamiento o aplazamiento de las deudas, a fin de evitar el corte de suministro eléctrico. Sin embargo, las empresas no siempre acceden a ello en plazos y condiciones razonables para las personas que lo solicitan.

En muchos casos, el importe de las cuotas que fija la empresa distribuidora excede de los límites establecidos en el artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil para el embargo de sueldos y pensiones.

El Defensor del Pueblo ha intentado obtener la mediación, a través de los correspondientes órganos autonómicos competentes, para conseguir un aplazamiento de deudas.

Prohibición de corte de suministro a los hogares vulnerables (27 octubre 2016)

En 2014, a la vista del proyecto de real decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica, publicado el 2013 y que aún no ha sido aprobado, se inició una actuación de oficio con las siguientes recomendaciones:

1. Regular, como exigencia previa a toda actuación que pueda conducir a la suspensión del suministro eléctrico, un procedimiento que garantice los derechos de los consumidores a formular alegaciones en su defensa, la presunción de inocencia y unos plazos razonables que no discriminen a los presuntos defraudadores frente a quienes incurran en impago.
2. Establecer como preceptiva la intervención de la Administración competente, previo informe de los servicios sociales, antes de proceder a la interrupción de un suministro eléctrico.
3. Exigir a las empresas que ofrezcan a los consumidores la posibilidad de financiar o fraccionar el pago de su deuda antes que suspender el suministro, tanto en el caso de impago como en el caso de fraude.

El IVA de la Energía Eléctrica (23 enero 2017)

Pese a tratarse de un suministro de primera necesidad, la energía eléctrica está gravada con un IVA del 21%, lo cual encarece aún más la factura. En 2014, el Defensor del Pueblo inició una actuación ante la Secretaría de Estado de Hacienda, con el fin de que se considerara en la reforma fiscal la reducción del tipo impositivo aplicable a la electricidad y al gas natural.

El artículo 102 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, permite que todo Estado miembro pueda aplicar un tipo impositivo reducido a los suministros de gas natural, electricidad o calefacción urbana, previa consulta del Comité del IVA. Sin embargo, se han mantenido los tipos impositivos del IVA aplicables a la electricidad y al gas natural.

Factura eléctrica transparente y clara (6 febrero 2017)

Con el fin de que la factura eléctrica sea clara y transparente, de manera que los consumidores sepan con precisión en concepto de qué están pagando las diferentes partidas que la integran, se iniciaron actuaciones para promover una factura eléctrica transparente y clara, de fácil comprensión.

El 23 de mayo de 2014 se aprobó la resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas, que establece el contenido mínimo y el modelo de factura de electricidad. En el modelo aprobado se ha mejorado la transparencia pero subsisten algunos aspectos que requieren una mayor aclaración.

3. JORNADA SOBRE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES VULNERABLES EN MATERIA DE ENERGÍA ELÉCTRICA. CONCLUSIONES

El 29 de marzo de 2017 se celebró en la sede del Defensor del Pueblo una jornada bajo el lema «Medidas para la Protección de los Consumidores Vulnerables en Materia de Energía Eléctrica», con el objetivo de auspiciar un debate sobre las medidas de protección de los consumidores vulnerables en materia de energía eléctrica.

La jornada se desarrolló en torno a una sesión inaugural, una ponencia marco y dos mesas redondas, la primera sobre el concepto de consumidor vulnerable y la segunda sobre el procedimiento para evitar el corte de suministro eléctrico a los consumidores vulnerables. Participaron responsables de las administraciones públicas, expertos en la materia, representantes de las empresas eléctricas y asociaciones de consumidores.

Conclusiones:

1. Debido a la íntima relación entre la energía y los derechos humanos, la privación del suministro eléctrico en personas físicas en su domicilio habitual no puede someterse exclusivamente a las reglas de mercado, ni regirse por la autotutela privada, sino que es necesario promover algún tipo de protección pública eficaz para garantizar esos derechos.
2. La protección de los consumidores vulnerables en materia de energía eléctrica es una manifestación de un fenómeno más amplio: la pobreza energética, que afecta no solo al suministro eléctrico, sino también a otros suministros esenciales como el gas, el butano o el agua. Países en vías de desarrollo tienen dificultades de acceso a la energía y países desarrollados acusan problemas de sobreesfuerzo o falta de capacidad de pago de las facturas por los consumidores.
3. También ha de considerarse «vulnerabilidad energética», que es la situación en la que los hogares no disponen de rentas suficientes para satisfacer las necesidades básicas de energía. Algunos por la escasez de renta disponible se enfrentan al dilema de elegir entre gastos, como la alimentación o el vestido («eat or heat»). La insuficiencia de recursos energéticos supone un riesgo para la salud psicofísica de las personas, pudiendo agravar o empeorar enfermedades (cardiovasculares o respiratorias) o incluso determinar la muerte. Hay que considerar, además del aspecto humano, las consecuencias económicas que puede suponer en gasto sanitario, de atención social para las administraciones públicas.

4. La complejidad de la pobreza energética y sus múltiples dimensiones requieren medidas estructurales y una respuesta de todas las administraciones competentes en la regulación y gestión de factores, tales como: condiciones de habitabilidad, rehabilitación de viviendas, eficiencia energética, precio y condiciones de suministro de la energía.
5. El esfuerzo que realizan los hogares para pagar los suministros energéticos se ha elevado considerablemente. En el ámbito de la energía eléctrica, la proporción de ingresos que los hogares dedican a su pago se ha incrementado de manera muy significativa en los últimos años por la crisis económica y la subida del precio de la electricidad.
6. En el precio de la electricidad es destacable el creciente peso que la parte fija (correspondiente al término de potencia) tiene en el total de la factura y que, como el Defensor del Pueblo ha puesto de manifiesto, desincentiva las medidas de ahorro y eficiencia, puesto que, al ser tan elevada la parte fija, no se traduce en una bajada de la factura proporcional al esfuerzo realizado.
7. La imposibilidad que tienen las personas físicas para reducir su consumo se ve acentuada por una regulación restrictiva que dificulta los cambios de potencia eléctrica contratada, o que penaliza el autoconsumo.
8. Entre los factores que determinan el elevado precio de la energía eléctrica es de destacar la elevada fiscalidad con un IVA del 21%, a lo que se suma un impuesto especial sobre la electricidad. A pesar de que el suministro de energía eléctrica a las personas físicas, en su domicilio habitual, es de primera necesidad, no se beneficia de los tipos reducidos de otros bienes y servicios que tienen esta característica, por lo que podrían explorarse medidas para reducir la fiscalidad de la energía eléctrica aplicando un tipo de gravamen reducido para los suministros que se benefician del bono social.
9. Existe una falta de transparencia en la contratación. Son frecuentes los casos de contratación engañosa, de prácticas comerciales agresivas e incluso de cambios de compañía sin el consentimiento del afectado. Las personas mayores que viven solas son las más propensas a sufrir este tipo de prácticas. Es imprescindible mejorar la transparencia e incrementar la información que recibe el consumidor.
10. Existen prácticas comerciales engañosas; personas que cambian de un contrato regulado a través del denominado precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) a uno en el mercado libre, sin ser conocedoras de que este cambio conlleva una pérdida de derechos o de información disponible sobre consumo o curva horaria. Es importante asegurar a los consumidores una información suficiente.

11. El Defensor del Pueblo ha recomendado mejorar la claridad de la factura eléctrica, pero es necesario avanzar y promover acciones para mejorar la transparencia en la contratación, con el fin de reducir la importante asimetría de información entre los consumidores y las empresas. Es evidente que muchas de las personas que tienen suscrito un contrato en el mercado libre no son conocedoras de la pérdida de derechos que conlleva. Desde el Defensor del Pueblo se proponen acciones orientadas a mejorar los procesos de contratación y a promover la protección frente a los cortes por impago a todos los consumidores domésticos, estén o no en el mercado libre.
12. Son importantes las políticas orientadas a garantizar un suministro eléctrico a las personas físicas en su domicilio habitual y cubrir el pago de quienes no pueden hacer frente al mismo. Ha de velarse por el empleo justo de los recursos destinados a este fin, de manera que llegue a los hogares que realmente lo necesitan.
13. Con la aprobación 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, se procede a la modificación del artículo 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico con objeto de establecer un nuevo mecanismo de financiación del bono social e incorporar los principios de proporcionalidad y progresividad, tanto en los consumidores como en las ayudas. Este artículo no define el consumidor vulnerable, pero aporta elementos que se han de considerar para determinar su concepto y suponen un punto de partida para ello: persona física, vivienda habitual con unas características sociales, de consumo, y determinado poder adquisitivo. El citado precepto está pendiente de desarrollo reglamentario mediante un real decreto.
14. La norma prevé el establecimiento de un umbral tope de renta per cápita familiar. La renta es una variable pero no la única, del mismo modo que el pertenecer a un colectivo concreto tampoco ha sido definitivo para que el bono social haya cumplido con la finalidad pretendida. La experiencia ha demostrado que personas incapaces de pagar la cantidad de energía suficiente para su vivienda no tenían acceso al bono social, y viceversa.
15. El desarrollo reglamentario de esta disposición ha de tener en cuenta la determinación de las personas que se beneficiarán de estas nuevas medidas de protección, es decir, el ámbito de aplicación, y el establecimiento de procedimientos eficaces para su concreción.

16. Para decidir el ámbito de cobertura del concepto de consumidor vulnerable, hay que proteger los hogares donde residan menores de edad, personas mayores y personas con discapacidad. Se ha de valorar el principio de interés superior del menor, y el hecho de que la falta de suministro eléctrico afecta a un derecho fundamental que es la educación, porque en los meses de invierno los menores han de realizar sus tareas escolares después de la puesta de sol. Del mismo modo, las personas mayores y las personas con discapacidad cuentan con unas necesidades particulares que no pueden olvidarse.
17. Las medidas no solo deben ser justas para que las ayudas lleguen a quienes lo necesitan, sino que además es importante una adecuada divulgación y publicidad, para que no haya personas excluidas, bien por desconocimiento, bien por dificultades de acceso a Internet. Se ha tenido constancia de que personas que han acudido a los servicios sociales por encontrarse en riesgo de exclusión social no disfrutaban del bono social, pese a tener derecho al mismo.
18. Es importante el establecer un sistema de acreditación de los requisitos para el acceso a los nuevos bonos sociales de manera sencilla. Para los consumidores vulnerables severos, la coordinación con los servicios sociales es fundamental, y para el resto de consumidores vulnerables, que no entran en la anterior categoría, se podría crear un registro de carácter voluntario, con el dinamismo suficiente para ayudar a quien lo necesita, con el debido respeto a la intimidad.
19. El Real Decreto-ley 7/2016 introduce la inclusión de una nueva categoría en la lista de suministros de energía eléctrica que tienen carácter de esenciales, según el artículo 52 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre. Se recoge que los suministros a consumidores que tengan la condición de «vulnerables severos», acogidos a tarifas de último recurso y atendidos por los servicios sociales de las administraciones públicas competentes por hallarse en riesgo de exclusión social, tendrán carácter de esenciales. Estos suministros se circunscribirán a personas físicas en su vivienda habitual, y el cumplimiento de los requisitos indicados deberá ser acreditado mediante documento expedido por los servicios sociales de las referidas administraciones públicas. A este colectivo de «consumidores vulnerables severos» se le exceptúa de la aplicación de las previsiones relativas a la suspensión del suministro, así como de la exigencia de recargos o afectación, por las empresas distribuidoras, de los pagos que perciban de aquellos clientes que tengan suministros vinculados a servicios declarados como esenciales en situación de morosidad. Al resto de categorías de consumidores vulnerables que se determine reglamentariamente, se

amplia hasta cuatro meses el plazo desde el requerimiento para suspender el suministro en caso de impago.

20. La consideración del suministro eléctrico como un derecho esencial determina que no pueda cortarse por impago hasta que no se recabe la información de los servicios sociales para verificar si hay una situación de vulnerabilidad que deba ser objeto de atención. El Defensor del Pueblo, en varias ocasiones, ha recomendado establecer como preceptiva la intervención de la Administración competente, previo informe de los servicios sociales, antes de proceder a la interrupción de un suministro eléctrico.
21. Las nuevas medidas de protección, conforme al artículo 52, están limitadas a los impagos que se produzcan en los contratos acogidos al PVPC o Tarifa de Último recurso. Muchos consumidores contratan el suministro eléctrico en el mercado libre y no cuentan con esta garantía. Sería conveniente incluir también en el ámbito de aplicación de este procedimiento el caso de los impagos de estos contratos y los impagos resultantes de un posible fraude.
22. No se debe excluir de las nuevas medidas de protección a los impagos provocados por las refacturaciones por fraude. Las penalizaciones en materia de fraude han sido objeto de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo, que ha puesto de manifiesto que estos procedimientos no se desarrollan con las suficientes garantías de imparcialidad, llegándose en algunos casos a producir una verdadera indefensión material, que requiere medidas regulatorias, que salvaguarden derechos tan fundamentales como la presunción de inocencia. Cuando el impago en un domicilio habitual tenga su origen en una deuda generada como consecuencia de un fraude, ha de darse a los servicios sociales la posibilidad de establecer algún sistema de protección.
23. En cuanto a la gestión y los procedimientos, el segundo inciso del artículo 2 del Real Decreto-ley 7/2016 establece que el gobierno colaborará con las administraciones públicas competentes en la puesta en marcha de un registro administrativo de puntos de suministro que correspondan a los consumidores referidos en el artículo 52.4.j) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, con pleno respeto a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
24. La existencia de un registro administrativo puede ser una medida muy útil para agilizar la gestión y ofrecer garantías de seguridad jurídica a las empresas. Pero el registro no debe tener un carácter excluyente, pues puede haber personas que, siendo vulnerables y mereciendo la

protección frente al corte de suministro, no hayan sido detectadas y por tanto no figuren en el mismo. La futura normativa abre una nueva perspectiva, dada la complejidad del proceso y la intervención de diferentes administraciones (servicios sociales, y servicios en materia de energía) que tienen distintos ámbitos territoriales (estatal, autonómico y municipal). La experiencia de algunas comunidades autónomas ha puesto de manifiesto la existencia de casos de bloqueo o de colapso por la insuficiente capacidad de los servicios sociales para emitir los correspondientes informes que determinen si la persona está o no en situación de vulnerabilidad. Para que los procedimientos funcionen correctamente es fundamental la cooperación entre administraciones mediante el uso de las nuevas tecnologías.

25. La cooperación entre administraciones públicas constituye un requisito imprescindible en esta materia. La Administración General del Estado tiene la competencia exclusiva para definir las obligaciones para las empresas suministradoras, pero son las comunidades autónomas quienes deben aplicarlas. Hay que establecer una comunicación permanente para resolver los problemas que se planteen y permitir la participación de todas las administraciones en este proceso. Si bien la Administración General del Estado tiene las competencias regulatorias, las comunidades autónomas pueden instar e impulsar las correspondientes medidas e incluso poner de manifiesto necesidades concretas que solo pueden formularse mediante la cooperación. Como ejemplo cabe citar que aún no se ha aprobado el correspondiente real decreto que apruebe el reglamento de comercialización en desarrollo de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, por lo que los órganos competentes de las comunidades autónomas tienen que resolver las reclamaciones de acuerdo con 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, lo que no es un instrumento adecuado para los problemas de la nueva Ley del Sector Eléctrico.
26. Es posible esta cooperación a través de Conferencia Sectorial de Energía, órgano de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de preparación, desarrollo y aplicación de la planificación estatal sobre energía. Asimismo, hay un marco jurídico para dar cabida a las entidades locales: la Ley 2/2011, de 4 de marzo, en su artículo 81.3 establece que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas establecerán marcos de cooperación y coordinación con las administraciones locales para alcanzar los objetivos fijados y para

implementar los correspondientes planes, medidas y actuaciones en el ámbito local. El artículo 12 del Reglamento de la Conferencia Sectorial de Energía prevé la posibilidad de constituir comisiones y grupos técnicos de trabajo para el estudio de asuntos concretos.

4. RECOMENDACIONES

Recomendaciones formuladas a la Secretaría de Estado ante la nueva regulación del bono social

De acuerdo con lo fijado en las anteriores conclusiones, se han efectuado recomendaciones a la Secretaría de Estado de Energía, alguna de las cuales son reiteración de las realizadas con anterioridad, y otras nuevas. Son las siguientes:

1. Definir un concepto de consumidor vulnerable de acuerdo con criterios de renta del consumidor.
2. Modular el umbral de renta de conformidad con las circunstancias personales, siempre y cuando la elección de las mismas y su modulación estén debidamente justificadas y no supongan discriminación.
3. Estudiar la posibilidad de Reducir la parte fija de la factura eléctrica de manera que se incentive el ahorro.
4. Crear un sistema de acreditación de la condición de consumidor vulnerable sencillo, ágil y eficaz.
5. Dar publicidad suficiente a los requisitos para acceder al bono social de manera que llegue al conocimiento de las personas afectadas.
6. Establecer un procedimiento de impugnación en caso de denegación del derecho al bono social.
7. Prever la coordinación administrativa necesaria en este procedimiento de acreditación de consumidor vulnerable y reconocimiento del derecho al bono social, así como un sistema idóneo de comunicación con las empresas.
8. Introducir entre las medidas de protección contra el corte de suministro a los consumidores vulnerables a aquellos que estén acogidos al mercado libre
9. Añadir entre las medidas de protección contra el corte de suministro a los consumidores vulnerables provenientes de impagos de deudas procedentes de una refacturación por supuesto fraude.
10. Incluir entre las medidas de protección contra el corte de suministro disposiciones, que tengan en cuenta la necesidad de proteger a los niños, personas mayores y personas con discapacidad.

11. Establecer un órgano de cooperación administrativa que se reúna con carácter periódico para resolver los problemas que se planteen en la aplicación de las nuevas medidas.



www.defensordelpueblo.es