



Propuestas desde la experiencia de la Alianza contra la Pobreza Energética

8 de octubre de 2018

Análisis del marco legislativo estatal de protección de los consumidores vulnerables en el suministro energético

1. Contexto

La pobreza energética ha sido una problemática históricamente olvidada en el Estado español. Ya en 2003 la Unión Europea urgió a los países miembros a tomar cartas en el asunto y regular la protección para las consumidoras vulnerables. La Directiva 2003/54/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE ya establecía en su artículo 3.5:

Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables, incluidas medidas que les ayuden a evitar la interrupción del suministro.

Seis años más tarde, la Directiva 2009/72/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE ampliaba esta necesidad de protección. Así en su considerando se hacía referencia explícitamente a la pobreza energética:

La pobreza energética es un problema cada vez mayor en la Comunidad. Los Estados miembros afectados que todavía no hayan tomado medidas al respecto, deben desarrollar, en consecuencia, planes de acción nacionales u otros marcos adecuados para luchar contra la pobreza energética, con el fin de reducir el número de personas que padecen dicha situación. En cualquier caso, los Estados miembros deben garantizar el suministro de energía necesario para los clientes vulnerables. De ese modo, podría aplicarse un enfoque integrado, por ejemplo en el marco de la política social, y las medidas podrían incluir políticas sociales o mejoras de la eficiencia energética para la vivienda. Como mínimo, la presente Directiva debe permitir políticas nacionales en favor de los clientes vulnerables.

Ya en su artículo 3 se establecía la obligación para los estados miembros de definir en su legislación el concepto de cliente vulnerable, introduciendo la posibilidad de prohibir la desconexión de este colectivo en periodos críticos, así como la necesidad de llevar a cabo planes nacionales de acción con el objeto de erradicar la pobreza energética:

Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas, tales como planes nacionales de acción en materia de energía, prestaciones en el marco de regímenes de seguridad social para garantizar el necesario suministro de electricidad a los clientes vulnerables o el apoyo a mejoras de la eficiencia energética, con el fin de atajar la pobreza energética donde se haya constatado, también en el contexto más amplio de la pobreza en general.

La trasposición en su momento de ambas directivas por parte del Estado español ha sido insuficiente y no ha permitido atajar sustancialmente las cifras de pobreza energética, que afectan alrededor del 11% de la población. Es impactante comprobar cómo en ocho años desde la entrada en vigor de la Directiva no existió una regulación estatal que previera la garantía de suministro para ciertos colectivos vulnerabilizados.

El 25 de diciembre de 2016 entraba en vigor 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. El texto representaba la antesala al posterior desarrollo reglamentario que sentó las bases del nuevo sistema de bono social eléctrico.

Casi un año más tarde, el 8 de octubre de 2017, entraba en vigor el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. La norma introducía importantes novedades en los diferentes ámbitos de aplicación de la medida de protección.

Tras un año entero desde su entrada en vigor, estamos en disposición de afirmar que la reforma ha sido un fracaso absoluto, motivo por el cual el nuevo Gobierno se ha visto obligado a introducir algunas modificaciones. A simple vista, el principal obstáculo con el que se han encontrado los posibles beneficiarios es la dificultad para su solicitud/renovación. A finales de julio del presente año, la CNMC indicaba que solo un 25% de los antiguos beneficiarios del mecanismo se han acogido al nuevo bono social, cifra que representa que solo 650.000 usuarias han conseguido renovarlo frente a los 2,4 millones que acceden a la medida.

Por último, se ha aprobado el Real Decreto-ley 15/2018, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores que incluye entre otras reformas ampliar a algunos colectivos el acceso al bono social o la protección contra la suspensión del suministro así como el anuncio de una estrategia nacional contra la pobreza energética a trabajar en los próximos 6 meses.

2. El bono social eléctrico

2.1. Los requisitos y el acceso

Un año después de la entrada en vigor del Real Decreto 897/2017 podemos afirmar que las categorías y los requisitos de acceso al bono social eléctrico no responden a una visión realista de la problemática de la pobreza energética ni a las necesidades de las personas afectadas.

En cuanto a los requisitos de acceso, desarrollados en el Real Decreto, detectamos que los baremos de renta recogidos en el texto son demasiado bajos, lo que conlleva a que por ejemplo una unidad familiar sin menores que recibe ayudas por desempleo de larga duración no puede acceder a la categoría de vulnerable severo y por tanto no está protegida del corte en caso de impago. Por otro lado, como ya se viene criticando desde sus inicios, la inclusión de las familias numerosas como sujetos protegidos sin tomar en consideración su nivel de ingresos tiene un carácter arbitrario.

Tras analizar la reforma publicada este pasado sábado, observamos la inclusión de las familias monomarentales, siendo éste uno de los colectivos más afectados por esta problemática y representando un ejemplo claro del concepto de feminización de la pobreza (el 85% de ellas cuenta con una mujer a cargo); así como del colectivo de personas dependientes. En ambos casos, se trata de una ampliación de los baremos de renta establecidos en el Real Decreto 897/2017 para equipararlos con las víctimas de violencia machista, del terrorismo, o personas con un grado de discapacidad superior al 33%. Como ya hemos mencionado, este mecanismo choca con el acceso directo de las familias numerosas. En este sentido, ¿por qué las familias monomarentales deben justificar un nivel de renta concreto para acceder a los descuentos del bono social y no así las numerosas?

En este sentido, es necesario ampliar los baremos de renta para posibilitar que el bono social llegue a todas las familias en situación de vulnerabilidad y pensar en mecanismos que posibiliten un acceso automático para evitar el periplo burocrático a las familias. el reconocimiento de las familias monomarentales como sujeto de derecho y vulnerable es un paso adelante pero es necesario equiparar sus derechos. Paralelamente, para abordar la desigualdad de género de forma más global es imprescindible realizar un diagnóstico del impacto diferenciado de estas medidas en hombres y mujeres.

2.2. Las compañías que pueden ofrecerlo

El Real Decreto habilitó a las comercializadoras de referencia como las únicas que pueden ofrecer a sus clientas los descuentos derivados del bono social. Esta medida beneficia a las compañías que tradicionalmente han disfrutado de mayores privilegios en la construcción del mercado eléctrico, el llamado oligopolio de aelec (antigua Unesa). Éstas son Endesa Energía XXI, S.L.U., Iberdrola Comercialización de Último Recurso S.A.U., Gas Natural S.U.R., SDG S.A., EDP Comercializadora de Último Recurso, S.A. y Viesgo.

Aquí se vuelve a detectar una paradoja y es que mientras sólo ocho compañías pueden ofrecer el bono social a sus clientes, el coste de financiación del mismo debe ser soportado por el conjunto de comercializadoras (actúen tanto en el mercado regulado como en el libre) según su número de clientes. Este mecanismo que ha sido ya ampliamente criticado perjudica en gran medida a las comercializadoras de pequeño tamaño que impulsan modelos alternativos e intentan abrirse paso en el sector doméstico mientras beneficia a las grandes compañías especializadas en el suministro de electricidad en el ámbito industrial.

Por ello, y tras dos anulaciones por parte del Tribunal Supremo, **consideramos que es necesario estudiar nuevas fórmulas de financiación del bono social, que planteen por ejemplo la consideración del total de energía suministrada y no el número de clientes a fin de dictaminar las cuotas correspondientes a cubrir por las compañías comercializadoras para evitar esta discriminación.**

2.3. La suspensión del suministro

El Real Decreto 897/2017 amplió el plazo de suspensión de dos a cuatro meses para aquellas consumidoras consideradas como vulnerables. Constatamos que aunque la medida puede dar más margen a los Servicios Sociales correspondientes a fin de sufragar las facturas impagadas, posición que no compartimos en ningún caso, la realidad nos ha enseñado que en la mayor parte de las ocasiones sólo se consigue retrasar lo inevitable, que es la suspensión del suministro de una gran mayoría de personas que se encuentran excluidas del sistema y que no pasan por los circuitos de Servicios Sociales. Por nuestra experiencia, la obligación por parte de las compañías comercializadoras de facilitar listados semanales al organismo autonómico competente para que éste proactivamente contacte con las personas afectadas y plantee la posibilidad de sufragar sus facturas es una auténtica quimera. Este tipo de medidas conllevan exclusivamente la prolongación del sufrimiento de la familia y provocan la acumulación de deuda para sus integrantes.

Así las cosas, **entendemos que los principios básicos de la Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, deberían ser extrapolados a la legislación estatal.** Eso es básicamente **el principio de precaución, que prohíbe el corte a todas aquellas familias en situación de vulnerabilidad y que obliga a las compañías comercializadoras a preguntar por la situación de la familia a los Servicios sociales tras un impago antes de iniciar cualquier procedimiento de suspensión; y el silencio positivo, que protege a todas aquellas personas afectadas que no entran dentro de los circuitos de Servicios Sociales.**

2.4. La prohibición de corte

Tras más de ocho años desde la entrada en vigor de la Directiva 2009/72/CE, el Real Decreto 897/2017 introdujo la prohibición de interrumpir el suministro a determinadas beneficiarias del bono social. Básicamente, se califica como esenciales los suministros de aquellas consumidoras vulnerables severas atendidas por los Servicios Sociales correspondientes.

Esta medida ha originado multitud de críticas por parte de las Administraciones locales llegando algunas a recurrir el reglamento de desarrollo ante los órganos judiciales pertinentes al considerar que el reglamento es contrario a la Constitución y a la Directiva comunitaria y entender que vulnera competencias exclusivas en materia de servicios sociales de las Comunidades Autónomas y los municipios.

Desde APE nos oponemos frontalmente a que sean las Administraciones públicas quienes asuman las facturas impagadas de los colectivos que sufren pobreza energética. En el Estado español contamos con un sistema eléctrico controlado por unas pocas compañías que han contado con innumerables privilegios desde hace décadas. La tan cacareada liberalización del sector impulsada por la Unión Europea ha sido incapaz de deshacer estas prerrogativas y las grandes empresas que conforman el oligopolio energético español concentran la gran mayoría de los puntos de suministro por lo que respecta a su comercialización. Por ello, **consideramos imprescindible que sea el sector privado, que cuenta con beneficios multimillonarios, quien haga frente desde un punto de vista económico a todas aquellas medidas destinadas a paliar la pobreza energética.**

Como hemos anunciado en múltiples ocasiones, condicionar la salvaguarda del suministro de familias en situación de vulnerabilidad a que los diferentes Servicios Sociales cubran una parte importante de la factura (50% previo al descuento del bono social) genera unas importantes desigualdades entre afectadas dependiendo de la gestión y capacidad de sus administraciones competentes y deja en una desprotección total a todas aquellas personas que no se encuentran en la órbita de los Servicios Sociales. Cabe recordar que en el caso del bono social eléctrico y según datos del Instituto Municipal de Servicios Sociales de Barcelona, un 43% de las personas atendidas por pobreza energética en la ciudad quedaban excluidas de los baremos de renta determinados por el reglamento.

La reforma llevada a cabo por el nuevo Gobierno introduce una nueva categoría de unidades familiares que están protegidas ante la interrupción del suministro: aquellas acogidas al bono social en las que haya al menos un menor de 16 años, o bien en las que uno de sus miembros se encuentre en situación de dependencia reconocida de grado II o III, o bien con una discapacidad reconocida igual o superior al 33%, siempre que acrediten su situación mediante documento expedido por los servicios sociales de las Administraciones Públicas competentes.

Aunque la modificación representa una mejora respecto a la situación anterior, lo cierto es que sigue quedándose corta en relación a las necesidades del conjunto de la población que sufre pobreza energética. La protección de colectivos en situación de vulnerabilidad es sumamente importante pero limitarla a aquellos hogares con menores de 16 años, dependientes o discapacitados destila cierta arbitrariedad y sigue dejando en la indefensión más absoluta al resto de unidades familiares que tengan unos ingresos bajos pero no cumplan con estos requisitos. Como han expuesto numerosos artículos y estudios, la pobreza energética conlleva graves consecuencias para la salud física y mental de sus afectadas. **Desde APE consideramos que, como en la Ley catalana 24/2015, la protección ante el corte debería ampliarse a todos los colectivos en situación de vulnerabilidad.**

Además debe tenerse en cuenta la complejidad del procedimiento y su demostrada ineficacia hasta hoy. Nuestra experiencia nos ha hecho constatar la dificultad para las consumidoras vulnerables severas para optar a las ayudas de Servicios Sociales y estar protegidas de corte. Habitualmente las Administraciones cuentan con sistemas propios para este tipo de pagos que rara vez se llevan a cabo mes a mes, por lo que la familia sigue recibiendo comunicaciones a su hogar amenazando de la posible interrupción. Este hecho no debe pasarse por alto, ya que acarrea como resultado una dosis gratuita de angustia para este colectivo que sigue sufriendo una doble victimización.

El nuevo supuesto contemplado en el artículo 52.4.k) de la Ley 24/2013 genera dudas ya desde su misma redacción. El hogar acogido al bono social que cuente con menores de 16 años, dependientes o personas con discapacidad estaría supuestamente protegido de corte siempre y cuando acredite su situación de vulnerabilidad social mediante un documento de Servicios Sociales. ¿En qué momento concreto se solicitará este documento? ¿Quién deberá solicitarlo: la familia afectada o la compañía comercializadora? ¿Qué criterios se seguirán para considerar que ese hogar se encuentra en una situación de vulnerabilidad social? ¿Los criterios serán distintos a los del bono social? Entendemos que esta protección al corte no se limita a los consumidores vulnerables severos y que también incluye a los vulnerables, pero el redactado es suficiente ambiguo para como para no dejar claras las respuestas a estas preguntas. Por ello, suponemos que se aprobará algún tipo de reglamento u orden ministerial con posterioridad, añadiendo complejidad a todo el procedimiento.

Es por todo lo que acabamos de exponer, que vemos esta medida como un parche destinado a tapar algunas de las muchas lagunas del actual sistema e intentar parar el golpe durante el próximo invierno hasta que se aprueben medidas más trabajadas y con un mayor grado de protección. Estaremos atentas a que las compañías no aprovechen esta poca claridad para incumplir el espíritu de la medida y dejar sin suministro a millares de familias en situación de vulnerabilidad.

2.5. El reparto competencial

Como ya sucedió con 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, en la nueva reforma el legislador quiere enfatizar la competencia exclusiva del Estado para

determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen minero y energético.

La normativa estatal dictada en transposición de la Directiva 2009/72/CE debe respetar las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas y por tanto, el Estado debe respetar y permitir la aplicación de la regulación autonómica vigente en materia de protección a las personas y unidades familiares en situación de vulnerabilidad sobre todo si dan más protección a las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Así en ningún caso este Real Decreto-Ley debería significar un perjuicio para normas autonómicas como la Ley 24/2015, que ofrece una protección mayor a los consumidores vulnerables que lo previsto en este Real Decreto tanto porque contiene una definición de vulnerabilidad mayor como la protección que recoge contra la interrupción del suministro. No debería impedirse que las Comunidades Autónomas pudieran ampliar la protección de derechos, como es el del acceso a los suministros básicos (en este caso la luz), que permiten la mejora de las condiciones de vida de las personas.

3. El bono social térmico

El Real Decreto-ley introduce por vez primera ayudas directas para la calefacción, bajo la calificación de Bono Social Térmico (BST). En líneas generales se trata de pagos anuales a las mismas personas beneficiarias del bono social eléctrico para sufragar parte de sus gastos en energía destinada a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina.

En primer lugar, esta partida corre a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, hecho con el que no podemos estar de acuerdo. Como hemos adelantado antes, **creemos que son las mismas compañías que basan su actividad en el lucro a partir de un bien básico quienes deberían realizar las aportaciones necesarias para combatir una problemática de la cual son responsables.**

El texto reconoce que el otorgamiento de estos complementos quedará supeditado a la existencia de disponibilidad presupuestaria, condicionando los pagos a la partida concreta integrada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Este hecho conlleva un grave peligro, ya que condiciona el bienestar de muchas familias a los pactos políticos y a la voluntad del partido que se encuentre en el poder.

En segundo lugar, en cuanto a los hogares beneficiarios de las ayudas, constatamos de nuevo la posibilidad que **familias numerosas** con rentas altas, integradas en la categoría de consumidores vulnerables, puedan disfrutar de unos descuentos que no responden a sus necesidades reales. Tal y como hemos indicado anteriormente, **cabría reformular el acceso a los descuentos de este colectivo con el objeto de no generar e establecer como en los otros casos criterios de renta.**

En tercer lugar, en relación al procedimiento de pago, la norma deriva su gestión a las Comunidades Autónomas, sin detallar cómo se llevará a cabo. Más allá del informe que éstas deberán remitir a la Secretaría de Estado de Energía durante el primer semestre del año, **sería conveniente establecer mecanismos de coordinación para asegurarse que los pagos se realizan en los plazos acordados y que llegan a los colectivos beneficiarios.**

En cuarto lugar, las ayudas directas para la calefacción se dirigen exclusivamente a los hogares acogidos al bono social eléctrico. Teniendo en cuenta que las últimas informaciones indican que solo 650.000 usuarias han conseguido acceder al nuevo mecanismo (en oposición a los 2,4 millones acogidas al antiguo sistema) y que quedan menos de tres meses para poder renovarlo y acceder por tanto a los pagos directos del bono social térmico, nos aventuramos a pensar que la propuesta, tal y como está formulada, ignorará a millones de familias que tienen dificultades para afrontar sus facturas, pero que por diferentes motivos aún no han podido acceder al nuevo bono social eléctrico. Una vez más, **se deja de lado a todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad que se encuentren en mercado libre las cuales deberían acceder a las mismas ayudas.**

Por último, **cabe realizar algunas consideraciones breves en cuanto a posibles deficiencias de la metodología de adjudicación de las ayudas. Por ejemplo, el hecho de que para calcular las cantidades otorgadas sólo se tome en consideración la zona climática del hogar y no sus características materiales: año de construcción,**

aislamiento térmico o dependencia de cierta fuente de energía. Entendemos que estas particularidades deberían ser estudiadas, siempre buscando no convertir el procedimiento en un infierno burocrático que dificulte su aplicación. Por otro lado, también es necesario valorar la posibilidad de ampliar las ayudas a aquellas personas que accedan al bono social eléctrico una vez iniciado el año natural.

4. Otras medidas

La reforma llevada a cabo por el nuevo Gobierno incluye algunas propuestas que nos parecen interesantes y que queremos matizar. Primero, se prohíbe la venta comercial a puerta fría de servicios de electricidad y gas para el segmento doméstico sin una petición expresa del cliente y a propia iniciativa. Como hemos constatado en numerosas ocasiones en nuestras asambleas, los fraudes en la contratación de este tipo de servicios han sido una constante desde que se liberalizó el mercado, afectando en muchas ocasiones a colectivos vulnerables, como las pensionistas. En este sentido, **la medida es más que necesaria pero deberían tenerse en cuenta prácticas perversas que realizan algunos comerciales con este tipo de personas. Por ejemplo, incluir en el mismo proceso de contratación en la puerta del domicilio un documento que hace reconocer al consumidor que ha solicitado esa visita con anterioridad.**

La medida para flexibilizar la contratación del término de potencia es una demanda largamente reivindicada por una gran diversidad de entidades y colectivos. Ya en su momento, su regulación tuvo un claro objetivo recaudatorio y contradecía cualquier discurso alrededor de la promoción de la eficiencia energética y un consumo responsable de los hogares. Por ello, **la medida es positiva pero debe venir acompañada de otras iniciativas destinadas a empoderar a la ciudadanía en su conocimiento de la facturación de los suministros. Con el objeto de adaptar su potencia a sus necesidades reales, las familias deberían poder acceder fácilmente al histórico de datos de máxímetro y conocer así la demanda máxima de potencia de su punto de suministro durante el último año desagregada por meses o incluso días. Esta información debería constar en cada factura emitida por la comercializadora correspondiente, así como en un portal de la distribuidora de fácil acceso para la ciudadanía.** Respecto a esta última sugerencia, hacemos constar que las páginas web de algunas de las principales compañías distribuidoras no cumplen los requisitos mínimos de accesibilidad y facilidad en la comprensión de su contenido.

5. Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza Energética

La nueva reforma aprobada contempla la implementación de un plan a nivel estatal para luchar contra los efectos de la pobreza energética y se establece un plazo de seis meses para ello. El texto también afirma que en su elaboración el Gobierno contará con la participación de Comunidades Autónomas y Entidades Locales, las asociaciones de consumidores, los representantes del tercer sector y las empresas energéticas. **Si el objetivo es implementar medidas estructurales que permitan erradicar la pobreza energética es necesario que dicha participación no se limite a una simple reunión con la recepción de las demandas correspondientes, sino que se base en la creación de un espacio permanente de trabajo en el cual poder elaborar conjuntamente propuestas transformadoras.**

A la espera de su desarrollo, **nos gustaría simplemente compartir la necesidad de realizar un cambio de paradigma en las políticas de lucha contra la pobreza energética para pasar del asistencialismo actual a un modelo de empoderamiento individual y colectivo de la ciudadanía. En vez de destinar fondos públicos al pago de facturas, necesitamos partidas para municipios y entidades supramunicipales al objeto de desarrollar oficinas de asesoramiento energético.**

Este sistema, que ya se ha empezado a implementar en algunas ciudades del Estado cuenta, con unos resultados mucho más positivos que las simples medidas paliativas. Es imprescindible que la ciudadana media conozca sus derechos en materia energética y sea capaz de comprender su factura y los posibles cambios que puede solicitar a fin de optimizar la contratación de su punto de suministro. A su vez, este tipo de medidas de empoderamiento ayudan a reducir la enorme posición de desigualdad que existe entre compañías y consumidoras. Si queremos acabar con la pobreza energética, es el momento de dar todas las herramientas a la ciudadanía.