

2018 - 07 - 23

icade núm. 102 [Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales]

Monográfico

Pobreza energética

Artículos

2. La Vulnerabilidad Energética y el Bono Social (PEDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ y IGNACIO MARTÍNEZ DEL BARRIO)

2 La Vulnerabilidad Energética y el Bono Social

PEDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Dirección de Regulación y Asuntos Económicos, Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) (pgonzalez@unesa.es)

IGNACIO MARTÍNEZ DEL BARRIO

Dirección de Regulación y Asuntos Económicos, Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) (imartinez@unesa.es)

Sumario:

- I. Introducción
 - II. La vulnerabilidad desde la perspectiva de la Unión Europea
 - 1. Disposiciones de la UE relativas a los consumidores vulnerables de electricidad
 - 2. Indicadores habitualmente utilizados para medir la vulnerabilidad y la pobreza energética
 - 3. Sistemas de apoyo a los consumidores vulnerables aplicados en los países de la UE
 - III. Ayudas a los consumidores vulnerables en España: el bono social
 - 1. El bono social: criterios de selección de beneficiarios
 - 2. Evolución de los beneficiarios del bono social
 - 3. Financiación del bono social
 - 4. Otras medidas de apoyo a los consumidores vulnerables
 - IV. La nueva regulación del bono social
 - 1. Definición y categorías de consumidor vulnerable
 - 2. Procedimiento de solicitud de aplicación del bono social
 - 3. Procedimiento de suspensión del suministro para los consumos en baja tensión
 - V. Recomendaciones regulatorias
- [Bibliografía](#)
[Legislación](#)
[Jurisprudencia](#)

RESUMEN: Partiendo de la perspectiva de la protección a los consumidores vulnerables en la Unión Europea para enmarcar las medidas adoptadas en España, el artículo analiza la experiencia del bono social y los problemas que plantean los cambios regulatorios recientemente decididos por el legislador.

PALABRAS CLAVE: Consumidores vulnerables # bono social # pobreza # electricidad

ENERGY VULNERABILITY AND THE SOCIAL BONUS

ABSTRACT: Starting from the perspective of vulnerable customer protection in the European Union in order to frame the measures taken in Spain, the paper analyzes the social bonus experience and the problems that the recent regulatory changes adopted by the legislator pose.

KEYWORDS: Vulnerable customers # social bonus # poverty # electricity

Fecha de recepción: 18/09/2017

Fecha de aceptación: 14/12/2017

I. INTRODUCCIÓN

Existe en Europa una preocupación generalizada en torno al número creciente de consumidores que padece dificultades para pagar sus recibos.

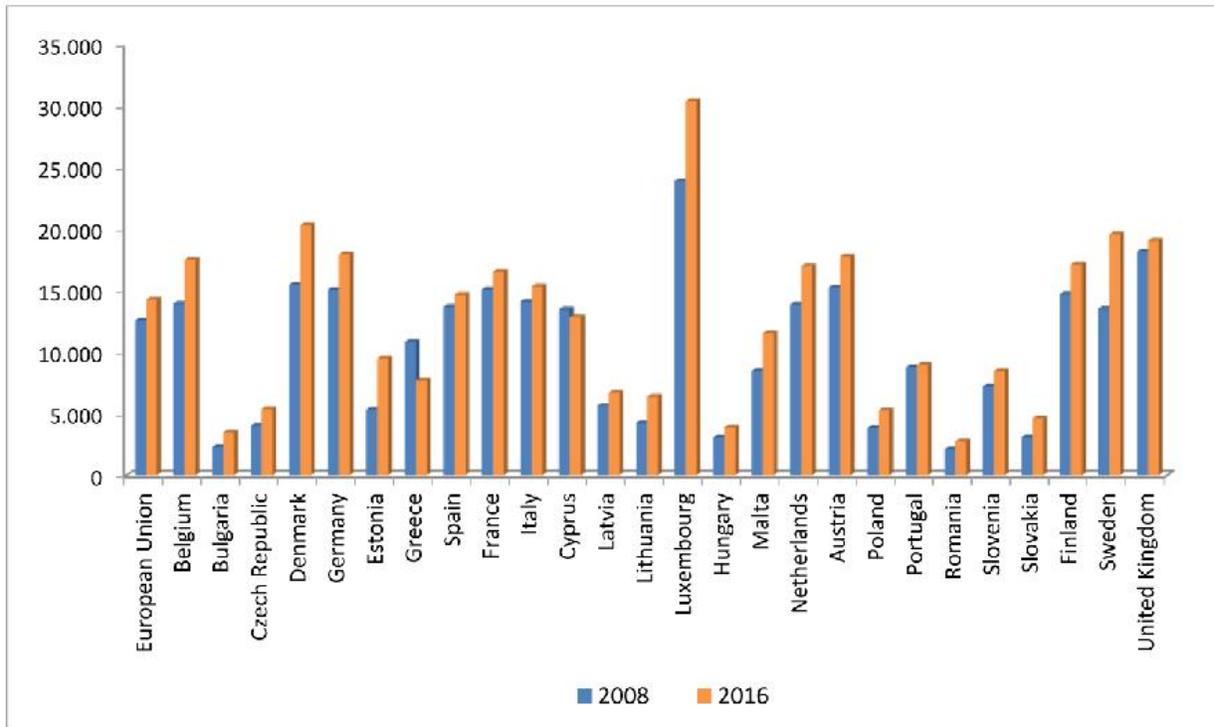
En el caso de los recibos de la electricidad estas dificultades se pueden explicar a partir de dos factores principalmente: la reducción de rentas de muchas familias por la crisis económica padecida en todos los países y el aumento de los precios eléctricos que se ha registrado de forma generalizada.

El conjunto de los 28 países de la Unión Europea (UE) tardó tres años en recuperar el nivel medio de renta per cápita del año 2008 (26.100 euros en 2008 y 26.200 en 2011).

Además, con excepción de Chipre y Grecia, en todos los países se ha producido un aumento de la desigualdad en la distribución de las rentas.

El Gráfico 1 muestra las diferencias, en 2008 y 2016, entre el nivel de renta del quintil de renta más alto y el del quintil más bajo de cada país, es decir, entre la renta del 20% de la población con mayor renta y la renta del 20% con menor renta. Solo en Grecia y Chipre esta diferencia se ha reducido entre 2008 y 2016.

Gráfico 1. Diferencia entre el quintil de renta más alto y más bajo en los países de la UE ²³ en 2008 y 2016 (euros)

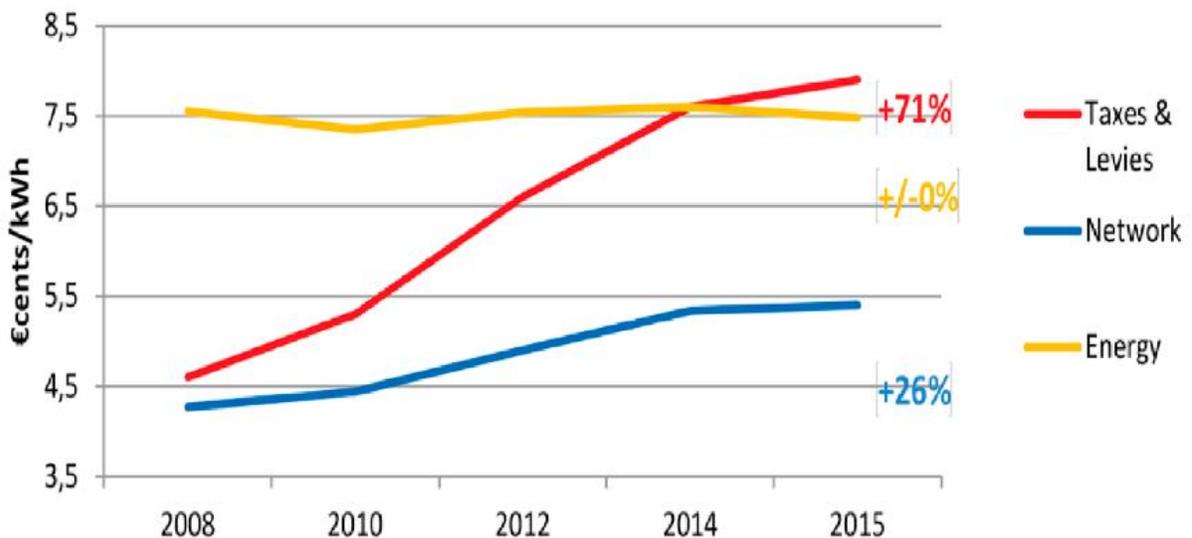


Fuente: Base de datos de Eurostat y elaboración propia.

Por otra parte, analizando con precisión la evolución de los componentes de la factura media de los hogares de la Unión Europea (Gráfico 2), se puede observar que el aumento de los precios eléctricos se produce porque la factura de la electricidad se ve obligada a soportar un peso creciente de impuestos y cargos creados para sufragar, por un lado, las necesidades recaudatorias del Estado y, por otro, los costes de las políticas energéticas puestas en marcha por los gobiernos.

El Gráfico 2 muestra la evolución de los distintos componentes de la factura eléctrica: impuestos y cargos, costes de producción de energía y costes de transporte y distribución de esa energía. Desde 2008, la variación del coste de producir energía es inapreciable, la de llevarla hasta los hogares a través de las redes ha aumentado en un 26% y la variación de los impuestos y cargos, cuya recaudación se destina a la financiación del Estado y a las políticas energéticas, sociales y ambientales, ha tenido un incremento del 71%.

Gráfico 2. Evolución de los componentes de la factura eléctrica residencial media de la UE



Fuente: EURELECTRIC (2017).

La imagen revela que una parte significativa del precio que pagan los hogares europeos por el consumo de electricidad en sus recibos se ha incrementado notablemente en los últimos años.

Los consumidores vulnerables, dados sus menores recursos, sufren en mayor medida los efectos de los incrementos de precios.

Aunque efectivamente la recaudación del Estado por impuestos provenientes del aumento de la factura eléctrica ha aumentado y una parte de esta recaudación se puede haber destinado a políticas sociales, lo cierto es que la evolución de las necesidades financieras de los estados, en especial las necesidades que impone el servicio de las deudas públicas acumuladas, obliga a que el destino de estos fondos a políticas sociales sea marginal. Por otro lado, los cargos incluidos en la factura van destinados mayoritariamente a la financiación de políticas medioambientales y energéticas, principalmente las ayudas a la producción de electricidad a partir de fuentes renovables, dejando en un lugar secundario el empleo de esta recaudación para fines de política social.

Por lo que en este artículo se abordan las acciones que se están llevando a cabo para atajar la vulnerabilidad de los consumidores desde la regulación sectorial eléctrica, centrándose en la experiencia española, pero partiendo desde la perspectiva europea como marco de referencia para el desarrollo regulatorio nacional. Así pues, en la primera sección se parte de la descripción del marco regulatorio definido por las Directivas de la UE, para posteriormente realizar una breve introducción a los indicadores de pobreza y vulnerabilidad energética más utilizados y a los sistemas de apoyo aplicados en los países de la UE, a los que se dedican los tres apartados contenidos en esta sección. De modo que una vez contextualizado el marco regulatorio europeo sobre vulnerabilidad, se pasa al análisis de las acciones regulatorias desarrolladas en España en esta materia, plasmadas fundamentalmente en la creación del bono social y su desarrollo, al que se dedica la segunda sección. Las deficiencias de la regulación de este bono social han obligado a modificar la legislación de la forma que se detalla en la sección tercera, en la que también se hace mención de los posibles problemas de implementación práctica a los que la nueva normativa puede dar lugar. El artículo finaliza con una breve sección de recomendaciones regulatorias.

II. LA VULNERABILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

La vulnerabilidad y su tratamiento desde la regulación hacen referencia a un hecho relevante en Europa en la última década: las dificultades a las que tienen que hacer frente algunos hogares para poder mantener unas condiciones adecuadas de confort. Este hecho va indisolublemente ligado a la pobreza en sí misma, de hecho la denominada pobreza energética no es más que un aspecto más de la pobreza en su conjunto, con el consiguiente impacto social y la necesidad por parte de los Estados de adoptar medidas para atajarla.

En el caso de las necesidades energéticas las medidas que adoptan los distintos gobiernos se centran en prevenir este problema social a través del uso de instrumentos que abarcan distintos ámbitos, que van desde el local al nacional. Por un lado, encontramos la acción de los servicios sociales de los ayuntamientos, que generalmente combaten la pobreza a través de programas de ayudas enfocados no solo a la energía, sino también al resto de elementos necesarios que intentan mitigar su impacto. Desde el lado de la regulación nacional o regional también se desarrollan programas contra la pobreza y, en el caso de la energía, se intenta prevenir a través de la detección de diversos colectivos que, por su vulnerabilidad, pueden estar expuestos, en este caso, a la imposibilidad de mantener sus hogares en unas condiciones adecuadas de confort.

En esta primera sección se contextualiza el marco regulatorio europeo sobre vulnerabilidad, analizándose además brevemente la base para medir la vulnerabilidad en el sector energético y se menciona alguna de las experiencias más relevantes que se han adoptado en diversos países.

1. DISPOSICIONES DE LA UE RELATIVAS A LOS CONSUMIDORES VULNERABLES DE ELECTRICIDAD

Según la [Directiva 2009/72/CE](#), de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, los Estados miembros de la UE están obligados a garantizar una protección adecuada de los clientes vulnerables. Cada uno de los Estados miembros tiene que definir el concepto de cliente vulnerable, que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de la electricidad a dichos clientes en períodos críticos. La Directiva cede por tanto a los Estados miembros la potestad de definir el concepto de consumidores vulnerables de electricidad.

En efecto, los Estados miembros de la Unión Europea afrontan situaciones muy diferentes en lo que se refiere a niveles de vida, sistemas de beneficios sociales, condiciones climáticas y de temperatura, aislamiento térmico de las viviendas o precios de la energía para los clientes residenciales. Por eso, se considera que es en el ámbito nacional desde donde mejor se puede afrontar el problema de la situación de vulnerabilidad de ciertos clientes y son los gobiernos nacionales los que están en la mejor posición para la definición de las políticas dirigidas a la protección de los consumidores vulnerables.

Por ello, esta misma Directiva, la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio de 2009, también establece que los Estados miembros puedan imponer a las empresas eléctricas, en aras del interés económico general, obligaciones de servicio público, que deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables. No obstante, en estos momentos nos encontramos inmersos en una revisión generalizada de los aspectos que regulan al sector energético y, entre ellos, a la electricidad, con toda una batería de propuestas lanzadas desde la Comisión Europea que deberán ser refrendadas por el Parlamento Europeo y por el Consejo Europeo antes de su aprobación e implementación definitiva en los Estados miembros.

En este sentido, la propuesta de revisión de esta Directiva, presentada por la Comisión Europea a finales de 2016, se pronuncia en favor de la libertad de formación de los precios de la energía, es decir, de la eliminación de los precios regulados fijados administrativamente. Como excepción, si los Estados miembros desean proteger a los consumidores vulnerables, deben hacerlo de una manera selectiva y por procedimientos distintos de las intervenciones públicas en los procesos de fijación de los precios de suministro a los clientes finales.

Según esta propuesta de revisión, los Estados miembros solo podrán mantener regulaciones de precios destinadas a la protección de los clientes vulnerables durante un periodo de 5 años contado a partir del momento en el que la nueva versión de la Directiva entre en vigor. Solo «en la medida en que sea estrictamente necesario en casos de extrema urgencia»²⁾ podrán extenderse las intervenciones de precios más allá de esos 5 años y siempre bajo el respeto de los criterios citados anteriormente: clara definición, transparencia, no discriminación y garantía de igual acceso de las empresas de la UE a todos los clientes. Las intervenciones no podrán ir más allá de lo que sea necesario para perseguir el interés económico general y serán limitadas en el tiempo y proporcionadas en relación con sus beneficiarios.

Por tanto, las restricciones que se pretenden imponer a las intervenciones en los precios de mercado parecen indicar que la Comisión Europea reconoce que dichas intervenciones no son una solución eficiente desde el punto de vista económico al problema de la vulnerabilidad. Reemplazar al mercado con controles de precios da lugar a comportamientos ineficientes que, a la larga, aumentan los costes para los consumidores vulnerables y para los que no lo son. Precios por debajo del nivel de equilibrio desincentivan los comportamientos eficientes, por el lado de la demanda, y desincentivan la innovación y actúan como barreras a la entrada de nuevos competidores, por el lado de la oferta. Por lo que en definitiva, aunque se permite la utilización de precios artificiales, a la larga se están demandando otro tipo de

actuaciones que permitan atajar la vulnerabilidad de forma efectiva.

Hemos visto que las causas de la vulnerabilidad energética son, fundamentalmente, dos: el aumento de la diferencia en rentas y las subidas del recibo eléctrico en los hogares de los consumidores. Para afrontar esta última, la política más efectiva pasa por eliminar de las facturas las cargas no relacionadas con el suministro que financian políticas medioambientales, territoriales o energéticas y por la aplicación de una política fiscal acorde con un bien de suministro esencial como es la electricidad. Para dar solución a los problemas de renta de los consumidores vulnerables hay que desarrollar políticas sociales. Sin lugar a dudas, la política social es más eficiente que la intervención sobre los precios de la electricidad para combatir la pobreza energética y dentro de las medidas de política social que se pueden accionar destacan especialmente las medidas de eficiencia energética en los hogares, que son la forma más efectiva de combatir la vulnerabilidad reduciendo la factura y haciéndola sostenible.

2. INDICADORES HABITUALMENTE UTILIZADOS PARA MEDIR LA VULNERABILIDAD Y LA POBREZA ENERGÉTICA

La propuesta de revisión de la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio de 2009, a la que anteriormente nos hemos referido, continúa dejando la definición del concepto de consumidor vulnerable a cada uno de los Estados miembros.

Lo que sí es una novedad es que se proponga que los Estados miembros definan un conjunto de criterios para medir la pobreza energética y que controlen de forma continua el número de hogares en situación de pobreza, informando a la Comisión cada 2 años sobre la evolución de la pobreza y sobre las medidas adoptadas para impedirlo³⁾.

Sin embargo, el primer reto que afrontan los Estados es el de definir apropiadamente a aquellos grupos que son vulnerables y, por tanto, susceptibles de recibir algún tipo de ayuda. En este sentido, han sido numerosos los intentos en distintos países de medir la pobreza energética, utilizando distintos indicadores que pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Indicadores basados en percepciones y declaraciones del hogar.

a) Porcentaje de hogares que son incapaces de mantener una temperatura adecuada.

b) Porcentaje de la población que vive en hogares con goteras y humedades.

2. Indicadores basados en gastos e ingresos del hogar.

a) Porcentaje de la población con retrasos en el pago de facturas a las empresas suministradoras de servicios.

b) Umbral del 10%: los hogares en situación de pobreza energética son aquellos cuyos gastos en energía superan el 10% de su renta.

c) Indicadores 2M: los hogares en situación de pobreza energética son aquellos cuyo gasto en energía supera el doble de la mediana del gasto en energía del conjunto de hogares.

d) *Low Income/High Cost* (LIHC): un hogar en situación de pobreza energética sería aquel con un gasto en energía superior a la mediana y con un nivel de renta (una vez descontados sus costes energéticos) por debajo del 60% de la renta mediana (descontado el gasto en energía) del conjunto de hogares.

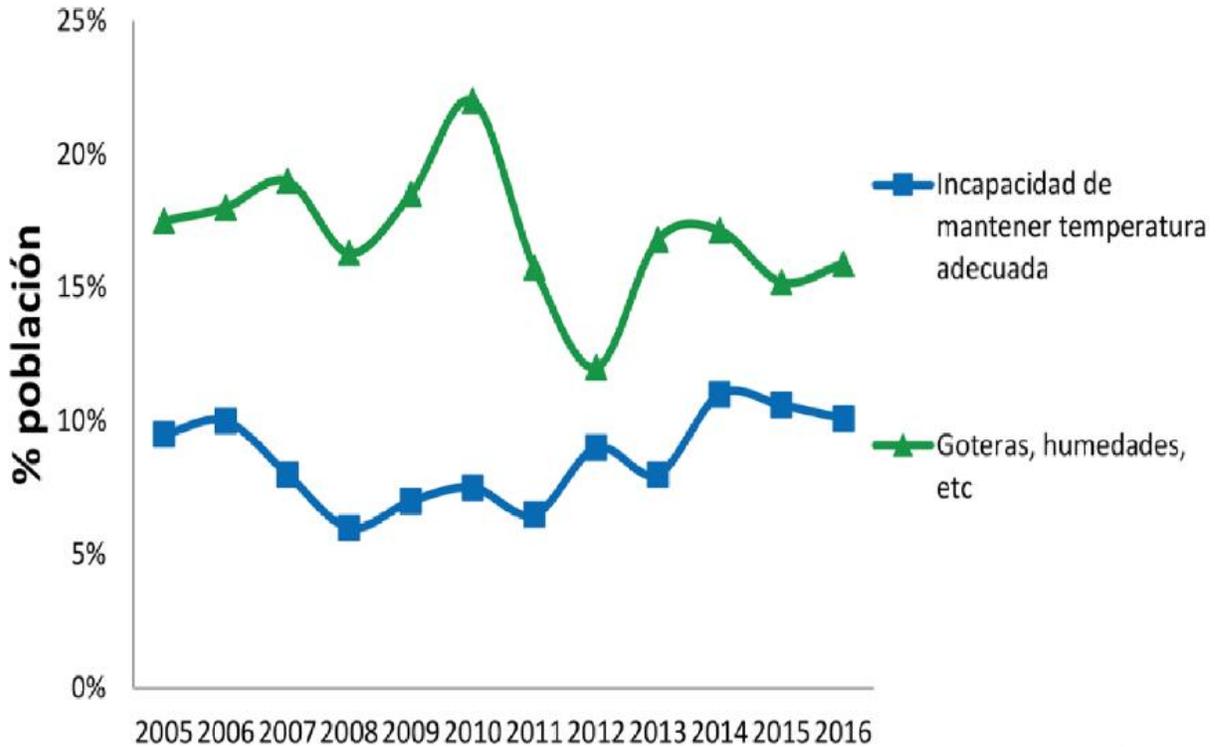
e) *After Fuel Cost Poverty* (AFCP): define la pobreza energética como aquella situación en la que la renta del hogar (una vez descontados los costes de energía y de vivienda) es menor que el 60% de la mediana de la renta sin costes de energía y vivienda del conjunto de hogares.

f) *Minimum Income Standard* (MIS): este indicador relaciona el nivel de renta del hogar, una vez realizados sus pagos necesarios básicos (energía y vivienda), con el nivel de renta medio necesario para poder participar en la sociedad activamente.

El problema de la vulnerabilidad de los hogares en relación con el suministro eléctrico y energético es lo suficientemente complejo para que no pueda ser abordado por un solo indicador o por un único conjunto de indicadores de parecidas características. La gran dispersión de los resultados que pueden obtenerse según los indicadores que se empleen es también demostrativa de la complejidad de los problemas de medición. Y todos los indicadores presentan ventajas y desventajas simultáneamente, en el terreno práctico y en el terreno conceptual⁴⁾.

Así, los indicadores del primer grupo seleccionado, basados en percepciones de los entrevistados, tienen el defecto del sesgo subjetivo de las respuestas y de su carácter binario, que no les permite ningún tipo de evaluación del grado de vulnerabilidad que pueda sufrir el entrevistado. Los resultados para España del empleo de estos indicadores se muestran en el Gráfico 3:

Gráfico 3. Porcentaje de la población que asegura que no es capaz de mantener su hogar en una temperatura adecuada durante los meses de invierno y que soporta goteras o humedades

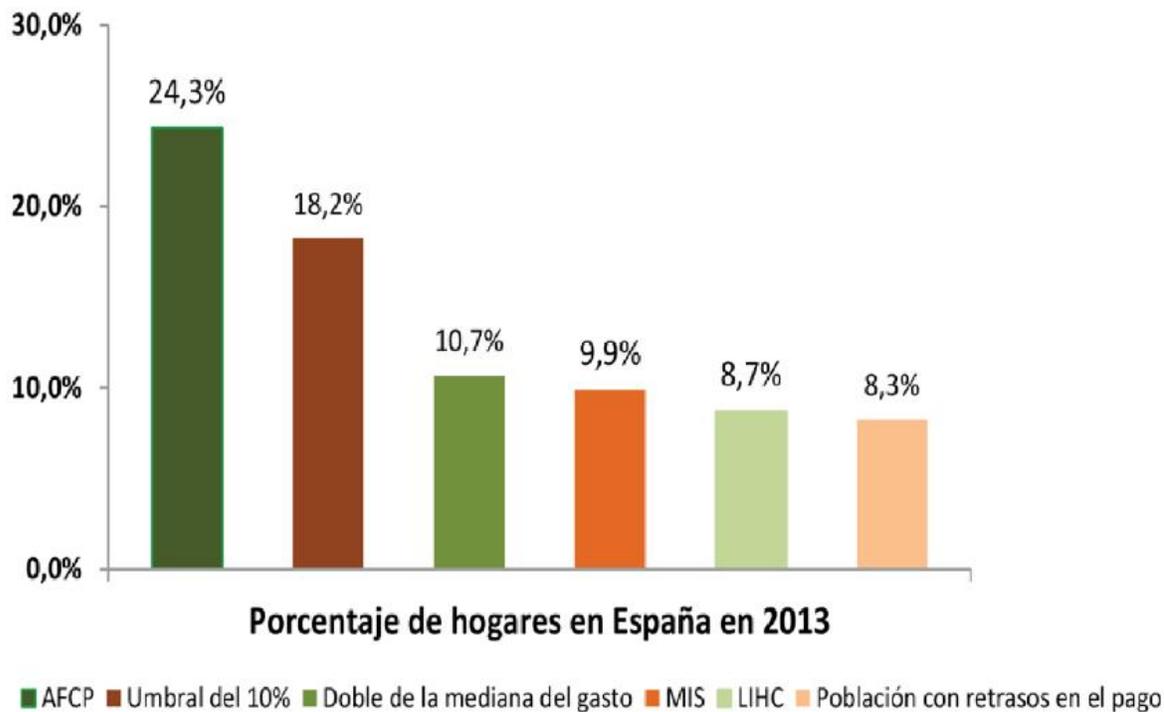


Fuente: Base de datos de Eurostat y elaboración propia.

Para el último año con resultados disponibles, 2016, un 16% de la población española habría respondido estar soportando en su vivienda goteras o humedades en suelos o paredes y un 10% de la población se confesaba incapaz de mantener la vivienda durante el invierno en las condiciones de temperatura adecuadas.

Por lo que se refiere a los indicadores que tienen en cuenta la situación económica del hogar, es decir, que consideran sus rentas, gastos o retrasos en los pagos de los suministros y la relacionan con el conjunto de la población, también ofrecen una amplia dispersión en cuanto a sus resultados, como puede verse en el Gráfico 4, en el que se muestran los resultados obtenidos para España en 2013.

Gráfico 4. Porcentaje de la población española en situación de pobreza energética según indicadores basados en los gastos e ingresos del hogar en 2013



Fuente: Economics for Energy, base de datos de Eurostat (Población con retrasos) y elaboración propia (ROMERO, et al., 2014).

Asimismo, presentan distintas ventajas e inconvenientes y en diverso grado en lo que se refiere a su utilización práctica y a las conclusiones que de ella pueden extraerse.

Así, por ejemplo, el indicador del 10%, ofrece ventajas prácticas en lo que se refiere a su cálculo y a la explicación de su uso y resultados, pero presenta inconvenientes en cuanto a la interpretación de los resultados que arroja, pues al capturar los hogares con un elevado gasto en energía, sin tener en cuenta su nivel de renta, puede provocar la aparición de falsos hogares vulnerables en la estadística.

El indicador del MIS puede ofrecer resultados relevantes, pues atiende simultáneamente a los criterios de renta y consumo energético, en el sentido de que permite identificar los hogares en situación de pobreza general para los que el gasto energético es relevante. No obstante, exige un exhaustivo trabajo previo para acordar en cada caso cuáles son los ingresos mínimos necesarios para alcanzar una vida digna y socialmente activa.

En conclusión, dada la multiplicidad de factores que inciden sobre la vulnerabilidad, su medición exige el uso de un conjunto de indicadores que sirvan para resaltar las distintas vertientes del problema, así como de datos fiables que permitan extraer conclusiones para la adopción de medidas.

3. SISTEMAS DE APOYO A LOS CONSUMIDORES VULNERABLES APLICADOS EN LOS PAÍSES DE LA UE

Ante las distintas facetas de la protección a los consumidores vulnerables, solo se puede hacer frente al problema mediante una combinación de medidas, sobre todo en el ámbito social y dentro de las competencias de las autoridades nacionales, regionales o locales.

Las autoridades de los Estados miembros, adaptando sus estrategias a las necesidades particulares propias de su entorno, han tomado medidas muy coincidentes:

1. Introducción de tarifas sociales: descuentos sobre las facturas energéticas para consumidores vulnerables, como el *Warm Home Discount* en el Reino Unido, el *Bonus Sociale* de Italia, las tarifas sociales para electricidad y gas de Portugal y las Tarifas Eléctricas para Necesidades Básicas de Francia.
2. Transferencias de rentas a hogares considerados vulnerables, como las dos instrumentadas en el Reino Unido: el *Winter Fuel Payment*, que es un pago directo a los hogares con un miembro mayor de 60 años, y el *Cold Weather Payment*, que se paga a los consumidores vulnerables cuando se prevé que la temperatura baje de los 0 grados durante más de 7 días. En Estados Unidos existe desde 1981 un programa federal (*Low Income Home Energy Assistance Program*) que ayuda a pagar sus facturas a familias en situación de vulnerabilidad. En el caso de Francia, las tarifas sociales eléctricas van a ser sustituidas por un cheque para subvencionar el consumo energético de las familias que no superen ciertos niveles de renta.
3. Medidas de eficiencia energética: subvenciones, instrumentos financieros o programas de información diseñados especialmente para mejorar la eficiencia energética en los hogares de los consumidores vulnerables.

Los tres tipos de medidas pueden ser útiles, siempre que estén correctamente diseñadas para orientarlas hacia los colectivos verdaderamente vulnerables y siempre que estén correctamente financiadas. Como ya se ha señalado previamente, el uso de precios artificialmente bajos a través de precios regulados es solo una medida temporal para atajar la vulnerabilidad, dado que la distorsión en los precios lleva a la toma ineficiente de decisiones por parte del consumidor e impide subsanar el problema que se pretende solucionar. Es más, puede conducir a un efecto perverso y contrario al pretendido al incentivar el aumento del consumo (por la existencia de precios artificialmente bajos) que anule la pretendida reducción de la factura eléctrica.

Al margen de los sistemas de apoyo puestos en marcha desde las administraciones públicas, las empresas eléctricas han ideado y puesto en marcha en los distintos países mecanismos de colaboración con las administraciones y con entidades sociales benéficas para garantizar la continuidad del suministro de los clientes que, por estar en una situación de pobreza, no pueden atender el pago de sus facturas.

Estos sistemas de ayudas, extendidos en Austria, Bélgica, Francia, Alemania, España o Reino Unido, pueden consistir en que el personal de las empresas oriente acerca de la mejor manera de reducir su consumo a los consumidores que no pueden pagar sus facturas y que están siendo atendidos por los servicios sociales de las administraciones o por las entidades sociales más activas. No obstante, dado que el efecto de este tipo de ayuda se retrasa en el tiempo y las necesidades de estos clientes son urgentes, también existen en algunos países acuerdos voluntarios de cooperación entre las empresas, las administraciones y las entidades benéficas para evitar la interrupción del suministro a estos clientes.

III. AYUDAS A LOS CONSUMIDORES VULNERABLES EN ESPAÑA: EL BONO SOCIAL

Contamos con un marco genérico europeo que fija la responsabilidad de los gobiernos para adoptar medidas en la protección del consumidor vulnerable. En este apartado, una vez vistos algunos de los esquemas de apoyo a los consumidores vulnerables aplicados en la UE, se describe el mecanismo de apoyo utilizado en España, el bono social: su funcionamiento, los criterios de selección de los beneficiarios de las ayudas que se han venido empleando, la evolución del número de estos beneficiarios y las medidas puestas en marcha para la financiación de las ayudas.

1. EL BONO SOCIAL: CRITERIOS DE SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

En España la primera tarifa social dirigida a la protección de los consumidores vulnerables aparece en 2008⁵⁾. Se trata de una tarifa especial de aplicación a suministros domésticos en baja tensión contratados por personas físicas que cumplieran simultáneamente los requisitos de destinar el suministro a la vivienda habitual del titular del contrato y de que la potencia contratada fuera inferior a 3 kW. La aplicación de la tarifa debía solicitarse a la empresa suministradora.

Posteriormente, el Gobierno creó el bono social⁶⁾ que entró en funcionamiento en julio de 2009, una tarifa congelada aplicable a los suministros de los consumidores que, siendo personas físicas, tuvieran una potencia contratada inferior a 3 kW en su vivienda habitual y a hogares con suministros en baja tensión (con potencia instalada menor o igual que 10 kW) que cumplieran alguno de los tres requisitos siguientes:

- Consumidores con 60 o más años de edad que acreditaran ser pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente y viudedad y que percibieran las cuantías mínimas vigentes en cada momento para dichas clases de pensión.
- Consumidores que acreditaran ser familias numerosas (familias con 3 o más hijos a su cargo)⁷⁾.
- Consumidores que acreditaran formar parte de una unidad familiar que tenga todos sus miembros en situación de desempleo.

Aunque la norma dejaba abierta la necesidad de fijar un criterio de renta, pues ya decía que se creaba el bono social «para determinados consumidores de electricidad acogidos a la tarifa de último recurso que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen»⁸⁾, finalmente no llegó a realizarse ninguna propuesta al respecto. Durante la permanencia en vigor de esta norma, los consumidores adscritos a este bono social evitaron todas las subidas de la tarifa regulada, entonces denominada *Tarifa de Último Recurso*, que fijaba el gobierno, de forma que llegaron a acumular un descuento sobre esta cercano al 30%.

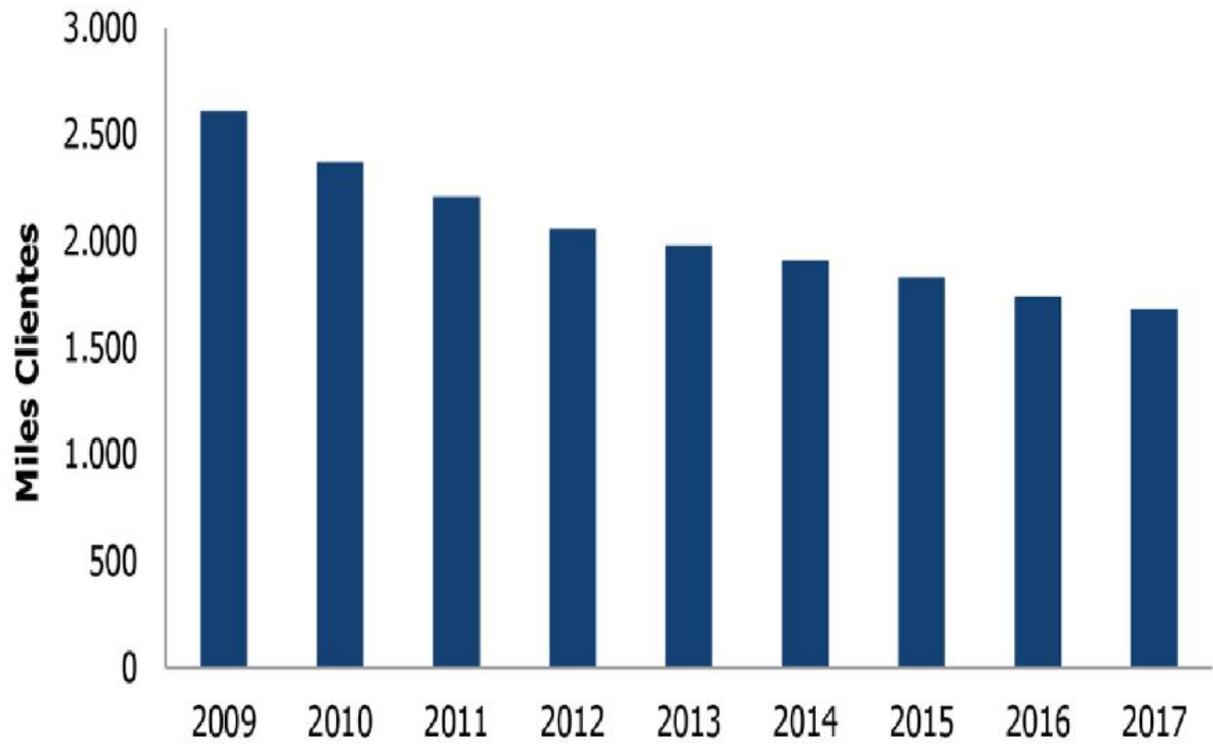
Posteriormente, en 2014, el descuento del bono social se fijó en un 25%⁹⁾ aplicable con respecto a la tarifa regulada, ya denominada *Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor* (PVPC), a estos mismos colectivos.

2. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL BONO SOCIAL

A diferencia de la anterior tarifa social, el bono social se aplicó de forma automática a unos 2,6 millones de suministros de potencia contratada inferior a 3 kW sobre la base de la información de la que disponían las distribuidoras y sin que fuera necesario presentar ninguna solicitud por parte de los titulares de los puntos de suministro. No se reguló ningún mecanismo de verificación efectivo para que las comercializadoras de referencia pudieran validar si estos suministros correspondían a personas físicas en su vivienda habitual, excluyendo así otro tipo de suministros como, por ejemplo, segundas residencias, pequeños negocios, locales, garajes, etc.

La ausencia de instrumentos de verificación regulados obligó a las comercializadoras de referencia a realizar individualmente las labores de depuración necesarias para no aplicar el bono social a los suministros que no cumplieran las condiciones para ser beneficiarios. Como resultado, se eliminó de la condición de beneficiario del bono social a más de 900.000 puntos de suministro desde 2009 a julio de 2017 (Gráfico 5).

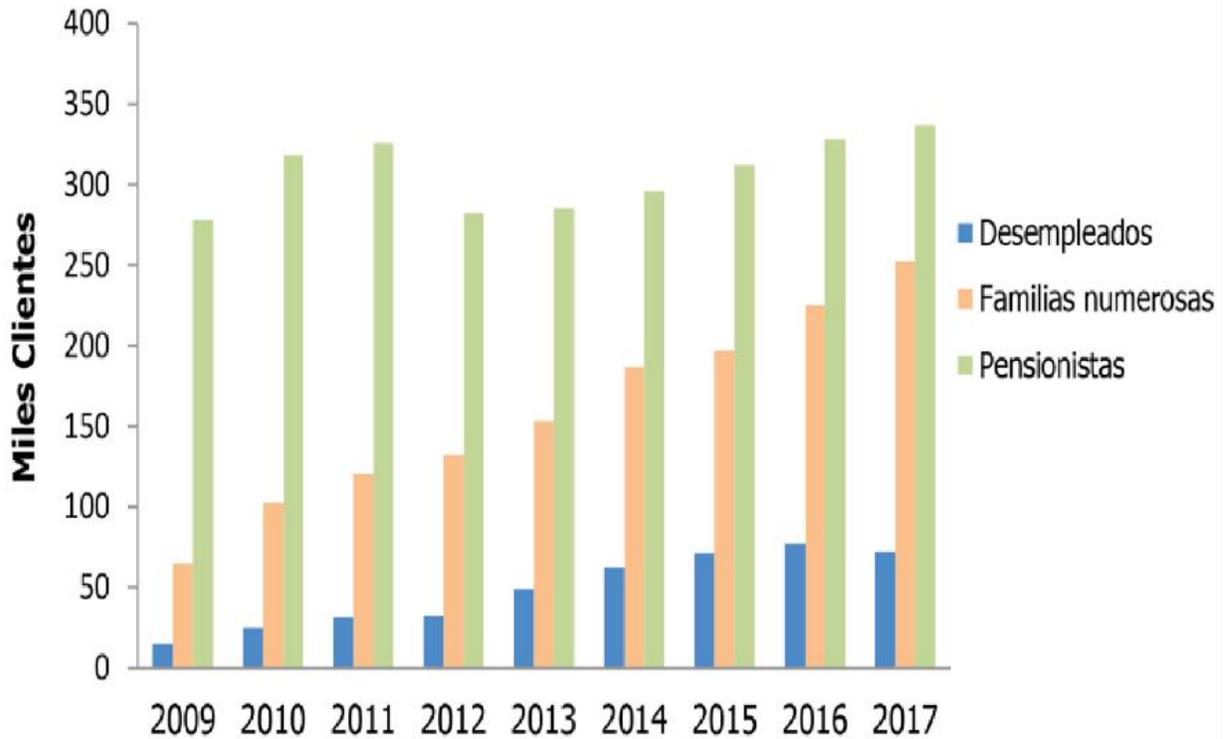
Gráfico 5. Evolución del número de clientes acogidos al bono social con potencia contratada inferior a 3 kW (Miles de clientes)



Fuente: Comisión Nacional para los Mercados y la Competencia (CNMC). Boletín de Indicadores Eléctricos.

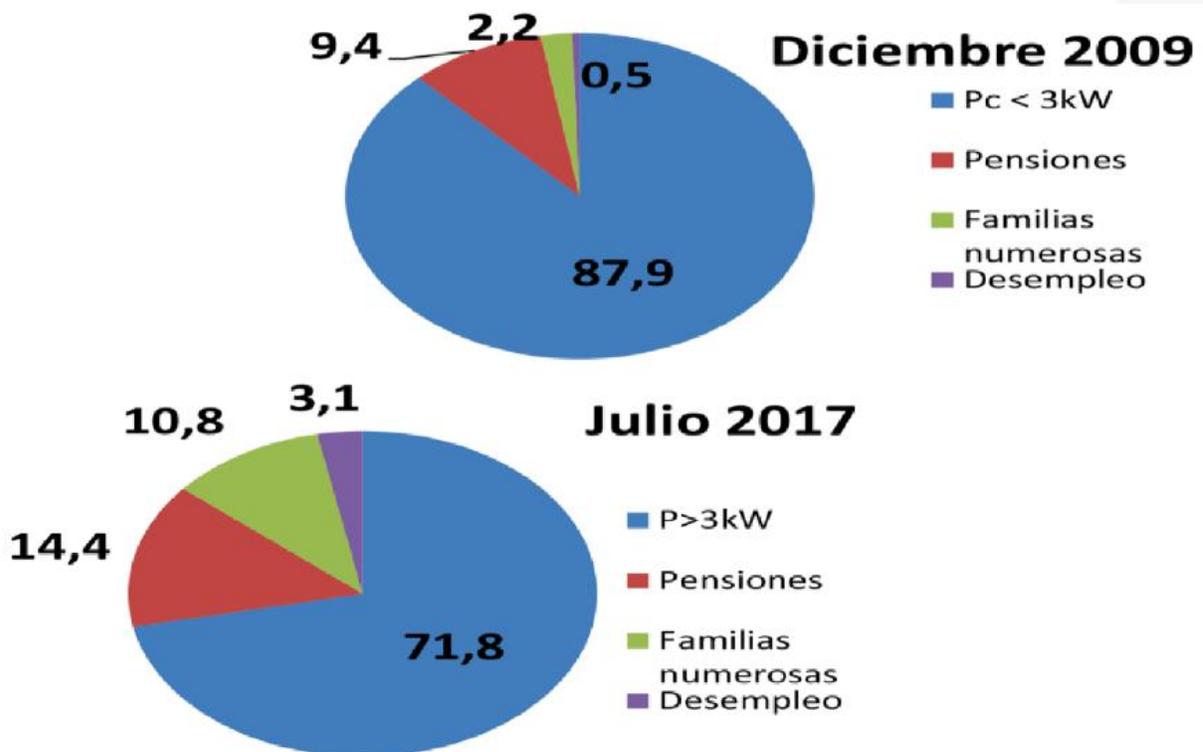
Por otra parte, resulta evidente que el criterio de la potencia contratada no es un buen indicador para medir la renta de los hogares. Como tampoco se tenía en cuenta la renta de los hogares a la hora de determinar si pensionistas, familias numerosas y desempleados podían acogerse al bono social. En estos tres colectivos el número de beneficiarios ha venido incrementándose hasta superar los 600.000 puntos de suministro.

Gráfico 6. Evolución del número de clientes beneficiarios del bono social por ser familias numerosas, pensionistas perceptores de pensiones de cuantía mínima y por tener a todos los miembros de la familia en situación de desempleo (Miles de clientes)



Fuente: CNMC. Boletín de Indicadores Eléctricos

Gráfico 7. Composición de los colectivos beneficiarios del bono social en enero de 2009 y en julio de 2017 (%)



Fuente: CNMC. Boletín de Indicadores Eléctricos

Como consecuencia de la disminución de los consumidores acogidos al bono social en razón de su potencia contratada y del aumento de los beneficiarios pertenecientes a los colectivos de familias numerosas, familias con todos sus miembros en situación de desempleo y familias

con pensionistas perceptores de pensiones de cuantía mínima, se ha producido un cambio significativo de la composición de los colectivos de beneficiarios desde la puesta en marcha del sistema de ayudas. A finales de 2009, el 88% de los beneficiarios lo eran por haber contratado una potencia inferior a 3 kW, mientras que en julio de 2017 ese porcentaje había disminuido hasta el 72%. Por su parte, las familias numerosas, que en 2009 representaban el 2% de los beneficiarios, en julio de 2017 ya suponían cerca del 11%.

3. FINANCIACIÓN DEL BONO SOCIAL

Respecto a la financiación del bono social, dada la evidente función social que se pretende con este descuento aplicado sobre el PVPC, resulta difícilmente justificable que dicha financiación recaiga sobre empresas privadas, cuando las políticas sociales deben ser financiadas a través del presupuesto público. Sin embargo, desde la creación del bono social la financiación ha correspondido regulatoriamente a las empresas del sector, a excepción del periodo comprendido entre febrero de 2012 y finales de 2014, durante el cual la financiación recayó sobre el resto de consumidores eléctricos¹⁰.

Cualquier decisión que se tome con respecto a la financiación de las medidas para la protección de los clientes vulnerables debe tener en cuenta que los presupuestos de las administraciones públicas constituyen el instrumento idóneo para el desarrollo de políticas públicas orientadas a fines sociales de redistribución o de eficiencia energética. El carácter progresivo del sistema fiscal permite que una parte proporcionalmente mayor de la carga de la financiación de estas medidas sea soportada por los contribuyentes con mayores rentas, mientras que, si la financiación se reparte entre el conjunto de los consumidores, los que gastan una mayor proporción de su renta en consumos energéticos, que son los clientes con menores rentas, soportan una mayor carga relativa de la financiación. Por lo tanto, al tratarse de un problema social y aunque la colaboración de las empresas suministradoras deba ser activa, su financiación debe corresponder a las Administraciones Públicas.

Así pues, la legislación española relativa a la protección a los clientes vulnerables que se ha implementado hasta la fecha se ha justificado en función de la imposición de una obligación de servicio público que no siempre se ha desarrollado correctamente. Concretamente, por dos veces, sendas sentencias del Tribunal Supremo han fallado en contra de los mecanismos de financiación del bono social que hacían recaer sobre empresas privadas la carga de dicha financiación.

Primeramente, en febrero de 2012, el Tribunal Supremo declaró inaplicable la normativa que obligaba en exclusiva a las compañías generadoras de electricidad a financiar el bono social¹¹. El Tribunal declaró que este mecanismo de financiación suponía una obligación para las empresas generadoras «discriminatoria y no transparente, además de no resultar controlable ante la jurisdicción en sus parámetros esenciales». Según la sentencia, el Tribunal no había encontrado justificación de por qué habían de ser las empresas generadoras y no el conjunto de las actividades (generación, transporte y distribución y comercialización), el conjunto de los consumidores o el presupuesto estatal los financiadores del bono social. El Tribunal también falló en favor del derecho a que se reintegraran a la empresa demandante las cantidades que habían abonado.

Después, al promulgarse la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico](#), pasaron a ser las sociedades matrices de los grupos que desarrollaban simultáneamente las actividades eléctricas de producción, distribución y comercialización las que asumieron la financiación del bono social. Los criterios de reparto se basaban en el número de suministros conectados a las redes de distribución y en el número de clientes suministrados por la actividad comercial. Hasta octubre de 2016, el bono social era financiado por 27 empresas, correspondiendo a las cinco empresas de UNESA aproximadamente un 99% del total de dicha financiación.

Y el Tribunal Supremo también falló en contra de este nuevo sistema de financiación el 24 de octubre de 2016 y en términos no muy diferentes de los empleados para sustentar las sentencias de 2012¹².

Para el Tribunal, el régimen de financiación del bono social incumplía la exigencia establecida en 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, que establece que «las obligaciones de servicio público deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las empresas eléctricas de la Comunidad el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales».

Asimismo, considera que vulnera el principio de proporcionalidad, «en cuanto que hace recaer la carga de financiación sobre determinados agentes del sistema eléctrico, con exclusión de otros, de manera indefinida y sin ningún tipo de medida compensatoria».

En definitiva, concluye, no ha quedado debidamente justificado en las normas impugnadas, y tampoco en las explicaciones dadas por la Administración del Estado, que la financiación del bono social se haga recaer sobre determinados agentes del sistema eléctrico.

El Tribunal no se pronunció sobre el diseño del bono social sino únicamente sobre su financiación. En espera de una nueva reglamentación, los clientes siguieron disfrutando del derecho en los mismos términos en los que lo hacían y las empresas comercializadoras de referencia siguieron aplicando el mismo descuento bajo las mismas condiciones.

Asimismo, el Tribunal reconoció a las empresas el derecho a que se les reintegraran todas las cantidades que hubieran abonado por ese concepto, más los intereses legales correspondientes. No se determinó que fueran los clientes quienes pagaran este reintegro con una subida de tarifas, sino que correspondía al Gobierno determinar la procedencia de los fondos necesarios para el cumplimiento de esta obligación, así como la fijación de una nueva metodología que se aplicara en lo sucesivo para la financiación del bono social. Se dio cumplimiento a la obligación de reintegro de las cantidades con la *Orden ETU/929/2017, de 28 de septiembre*¹³, mientras que se ha tratado de cumplir con la segunda 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, del que nos ocuparemos más adelante.

4. OTRAS MEDIDAS DE APOYO A LOS CONSUMIDORES VULNERABLES

Antes de ver cómo ha intentado el Gobierno atender a la necesidad de dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de las sentencias del Tribunal Supremo, es necesario hacer una referencia a las prácticas de colaboración de las empresas eléctricas con las administraciones públicas para la protección de los clientes en situación de vulnerabilidad energética.

Desde el año 2013, las empresas eléctricas han venido firmando Convenios de Colaboración con Ayuntamientos, federaciones de municipios y organizaciones sin ánimo de lucro para identificar y dar cobertura a los clientes en situación de pobreza. Posteriormente, estos convenios se han firmado también con Comunidades Autónomas.

Mediante estos Convenios las empresas eléctricas se comprometen a que no se suspenda el suministro de ningún hogar que haya sido acreditado en situación de pobreza por los servicios sociales de las administraciones competentes.

Las empresas eléctricas, en virtud de los Convenios firmados, informan a sus clientes de la posibilidad de solicitar ayudas y de la obligación de formalizar esta solicitud ante los servicios sociales de las administraciones locales. De igual modo, se informa a los consumidores de posibles actuaciones y prácticas de uso eficiente de la energía.

El cliente que no puede hacer frente a la factura acude a los servicios sociales que, tras analizar la solicitud, comprueban que efectivamente se encuentra en una situación de pobreza, acreditan la situación y asumen el pago de las facturas. Por su parte, el comercializador procede a solicitar el restablecimiento del suministro, si estuviera suspendido, y a suspender el procedimiento de corte por impago. Finalmente, los servicios sociales proceden a satisfacer el importe adeudado y los derechos de reconexión correspondientes.

Los servicios sociales de los ayuntamientos desempeñan un rol clave en todo el proceso, pues tienen conocimiento de la situación económica real de los hogares de su respectivo municipio.

Haber mantenido el suministro de energía para muchos clientes en situaciones de extrema necesidad, que no eran capaces de hacer frente al pago de sus facturas ha sido un logro importante. También debe destacarse muy positivamente el grado de cobertura alcanzado: gracias a los convenios firmados con 17 Comunidades Autónomas, 6 federaciones de municipios y numerosos Ayuntamientos han quedado cubiertos contra la eventualidad de no poder pagar sus facturas los clientes de la práctica totalidad del territorio nacional.

No obstante, pese a tratarse de una experiencia globalmente positiva, la aplicación de los convenios ha revelado algunas deficiencias de gestión que deben subsanarse por vía legal o por la vía de la introducción de mejoras en los propios convenios, para que las ayudas lleguen lo más rápidamente posible a los hogares que las necesitan:

- La cobertura de las necesidades de los hogares vulnerables no es la misma en todo el territorio nacional.
- Se pueden producir duplicidades en las ayudas desde distintas administraciones (Comunidad Autónoma, Ayuntamiento, Diputación provincial).
- La multiplicidad de convenios lleva a una heterogeneidad de procedimientos muy costosa de implementar y que introduce un riesgo elevado de errores en su aplicación.
- Los largos plazos para emitir informes de vulnerabilidad y pagar las facturas por parte de los servicios sociales hacen que los importes de las deudas se vayan acumulando cada vez más, complicando la resolución del problema.
- Los servicios sociales solicitan en ocasiones la paralización del corte antes de emitir el informe de vulnerabilidad, por lo que si finalmente el informe resulta ser negativo se genera un serio perjuicio tanto para el cliente, que sigue acumulando deuda, como para la comercializadora, que se queda con la deuda.
- Los convenios suelen circunscribirse a electricidad y gas natural canalizado, dejando fuera numerosas viviendas que usan otros combustibles como butano, propano, carbón, etc.
- En general, el hecho de que las deudas sean pagadas en su totalidad por la Administración puede desvincular al cliente de la responsabilidad de tener un comportamiento de consumo eficiente que consiga reducir su factura.

IV. LA NUEVA REGULACIÓN DEL BONO SOCIAL

Las sentencias del Tribunal Supremo contrarias a los mecanismos de financiación aplicados para la cobertura del coste del bono social y la necesidad de solventar las deficiencias detectadas en su funcionamiento justificaron la adopción de la regulación plasmada 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 nueva regulación, por un lado, impone, como obligación de servicio público, la asunción del coste del bono social a las sociedades que desarrollen la actividad de comercialización y, por otro, establece que la participación de cada una de las empresas en la asunción del coste de financiación sea proporcional al porcentaje que corresponda en función del número de clientes a los que suministran.

En cuanto a las medidas de protección a los consumidores vulnerables, en primer lugar, se cambia la redacción al [artículo 45](#) de la *Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico*, añadiendo que la definición de consumidores vulnerables podrá incluir distintos colectivos atendiendo a sus características sociales y de poder adquisitivo, así como a los umbrales de renta que se establezcan. En segundo lugar, el *Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre*, crea una nueva categoría en la lista de suministros de energía con carácter de esenciales, que según el [artículo 52](#) de la *Ley 24/2013, de 26 de diciembre*, no pueden interrumpirse. Estos suministros son los correspondientes a los consumidores vulnerables severos que estén siendo atendidos por los servicios sociales de las Administraciones Públicas. La financiación de los costes de la no interrupción de estos suministros será compartida por las Administraciones Públicas y las empresas comercializadoras, que ven de este modo añadida una nueva obligación de servicio público. Finalmente, siempre en el ámbito de estas medidas de protección, se amplía a cuatro meses el plazo para suspender el suministro en caso de impago para los consumidores vulnerables y se contempla la introducción de mejoras en los procedimientos de suspensión del suministro, principalmente en materia de comunicaciones adicionales.

Por lo tanto, con el *Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre* se ha perdido una nueva oportunidad para hacer recaer la financiación del bono social en los presupuestos públicos. Al insistir en hacer recaer sobre las empresas esta financiación, se obliga a empresas privadas, mediante un desarrollo parafiscal, a reemplazar al sector público en la financiación de las políticas sociales.

La imposición de la obligación de contribuir a la cobertura del coste del bono social a los comercializadores de referencia, al estar estos obligados a suministrar la energía a un precio regulado, el PVPC, tendría que llevar aparejado el reconocimiento de esta financiación como un coste más de la actividad para su incorporación a este precio regulado.

No tener en cuenta los costes de cobertura del bono social entre los costes de la comercialización de referencia supone regular inadecuadamente la fijación de precios de esta actividad, introduciendo así una nueva distorsión de la competencia en el segmento del mercado en el que los clientes pueden optar entre el mercado libre y el regulado y en el que compiten comercializadores libres y comercializadores de referencia. Los comercializadores que presenten sus ofertas en el mercado libre tendrán que competir con una tarifa regulada más baja de la que correspondería a una regulación correcta.

En cualquier caso, intervenciones en los mercados como son la fijación de tarifas reguladas o la aplicación generalizada de descuentos impiden que éstos puedan desarrollar su función, que es transmitir a los agentes las señales de precio para provocar en ellos las reacciones más eficientes. La propuesta de revisión de la Directiva hecha por la Comisión Europea en noviembre de 2016 intenta asegurar la competencia efectiva entre las empresas suministradoras y solo permite las intervenciones de precios de manera temporal y no discriminatoria. Por tanto, es deseable que la protección de clientes vulnerables se asegure a través de instrumentos distintos de la fijación de precios en el mercado.

Finalmente, el desarrollo reglamentario del *Real Decreto-ley 7/2016* ha tenido lugar con 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. Con este Real Decreto se determinan los criterios para fijar la definición de las distintas categorías de consumidores vulnerables, el

procedimiento de solicitud de aplicación del bono social y la fijación de los plazos y de las obligaciones de comunicación asociados al procedimiento de suspensión del suministro para los consumos en baja tensión.

1. DEFINICIÓN Y CATEGORÍAS DE CONSUMIDOR VULNERABLE

El Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, define lo que es un consumidor vulnerable cuando sus niveles de renta quedan por debajo de ciertos límites, que se referencian al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) y que dependen del número de miembros que componen la unidad familiar. Además, esos límites de renta varían dependiendo de determinadas circunstancias especiales en las que pueda encontrarse alguno de los miembros de la unidad familiar. Tiene derecho también al bono social el colectivo de familias numerosas, con independencia de su nivel de renta, y el colectivo de hogares en los que todos sus miembros reciben pensiones de cuantía mínima, en el que el límite de renta viene determinado por esas cuantías. Adicionalmente, se imponen unos límites de consumo a los consumidores con derecho al bono social en cada una de las categorías.

Tabla 1. Resumen de la definición y categorías de consumidor vulnerable

Consumidores vulnerables (descuento 25%) y consumidores vulnerables severos (descuento 40%)			
Menores a cargo	Descuento del 25%	Descuento del 40%	Límite de consumo
0 (o consumidor que no forme parte de una unidad familiar)	1,5 veces IPREM (11.183 €)	0,75 veces IPREM (5.591 €)	1.200 kWh
1	2 veces IPREM (14.910 €)	1 veces IPREM (7.455 €)	1.680 kWh
2	2,5 veces IPREM (18.638 €)	1,25 veces IPREM (9.319 €)	2.040 kWh
Familias numerosas	(sin límite)	2 veces IPREM (14.910 €)	3.600 kWh
Unidad familiar con todos sus miembros con ingresos con pensiones de cuantía mínima	(el límite de renta viene determinado por la cuantía mínima de la pensión)	1 veces IPREM (7.784 €)	1.680 kWh
Consumidores vulnerables de colectivos especiales (discapacidad > 33%, algún miembro de la unidad familiar víctima violencia de género o terrorismo)			
Menores a cargo	Descuento del 25%	Descuento del 40%	Límite de consumo
0 (o consumidor que no forme parte de una unidad familiar)	2 veces IPREM (14.910 €)	1 veces IPREM (7.784 €)	1.200 kWh
1	2,5 veces IPREM (18.638 €)	1,25 veces IPREM (9.319 €)	1.680 kWh
2	3 veces IPREM (22.365 €)	1,5 veces IPREM (11.183 €)	2.040 kWh
Consumidores vulnerables severos con riesgo de exclusión social (los que tengan derecho a un descuento del 40% y sean atendidos por los servicios sociales)			

Fuente: 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.

El resumen de las distintas categorías de beneficiarios y la forma en la que se aplican los límites de renta y consumo se pueden ver en la tabla 1, de la que resultan tres tipos principales de consumidores con derecho a percibir ayudas: los consumidores vulnerables, con un descuento del 25% sobre el PVPC, los consumidores vulnerables severos, a los que se aplica un descuento del 40% y los consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social, cuyo suministro es considerado esencial y por tanto no se puede interrumpir.

Así pues, los criterios para acceder a este bono social tendrán que tener en cuenta la renta de los hogares e incluir asimismo límites de consumo. Usar como criterio de selección únicamente la renta de los hogares no es suficiente para la caracterización de un consumidor vulnerable y la introducción de límites de consumo es indispensable para evitar ineficiencias. No obstante, la complejidad operativa del sistema habría sido significativamente menor si en lugar de haberse impuesto límites de energía suministrada para la aplicación del descuento se hubieran impuesto límites de potencia contratada según las categorías de unidades familiares¹⁴.

Por otra parte, la inclusión entre las categorías de consumidores vulnerables de los consumidores que estén en posesión del título de familia numerosa, sin consideración de requisito de renta o poder adquisitivo, contradice lo dispuesto en el [Art. 45.2](#) de la *Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico*. Las familias numerosas, al igual que el resto de los colectivos, deberían cumplir con unos requisitos de renta para ser considerados consumidores vulnerables.

2. PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE APLICACIÓN DEL BONO SOCIAL

Los detalles del procedimiento para determinar si un consumidor está dentro de las distintas categorías de consumidor vulnerable y consumidor vulnerable severo han sido objeto de desarrollo mediante una orden ministerial¹⁵ en la que se determina que debe ser el consumidor quien solicite la aplicación del bono social al comercializador de referencia.

Una vez recibida esta solicitud, el comercializador de referencia, a través de una plataforma informática creada a tal efecto en la Sede Electrónica del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (Minetad), solicita a la Administración la valoración de la misma. El comercializador de referencia dispone de un plazo máximo de 20 días hábiles a contar desde la recepción de la solicitud del bono social para comunicar al solicitante el resultado de las comprobaciones.

Este procedimiento resulta difícil de instrumentalizar, principalmente porque sitúa a las empresas comercializadoras en medio de un proceso que no pueden controlar.

Por otra parte, se impone a la comercializadora la responsabilidad de comunicar al cliente una situación que no depende de ella y ante la cual no puede responder en caso de desacuerdo del cliente. Es más, en muchos casos, un tercero podría considerar que la empresa comercializadora, al ser la que financia el bono, podría rechazar muchas solicitudes solo para disminuir el coste que debe soportar.

Por estas razones, habría tenido más sentido poner en marcha un procedimiento en el que el cliente solicitante del bono social acudiera a los servicios sociales y que hubieran sido estos, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario, quienes le comunicaran dicho cumplimiento. Recibida esta comunicación, el cliente podría tramitar la aplicación del bono social con la comercializadora de referencia.

Por otra parte, no se precisa con claridad el procedimiento a seguir cuando un consumidor que tenga la condición de vulnerable severo, y pese a disponer de un descuento del 40% sobre los términos del PVPC, no pueda hacer frente al pago de su factura. Dicho procedimiento

debería consistir en que el cliente se dirija a los servicios sociales de su administración autonómica o local, para que éstos determinen si se encuentra en riesgo de exclusión social y abonen su factura. Una vez abonada la parte correspondiente de la primera factura impagada, y acreditado el pago ante el comercializador de referencia, el cliente sería considerado en riesgo de exclusión social hasta el momento en el que el servicio social dejase una factura sin abonar, lo cual indicaría que el cliente ya habría dejado de estar en esa situación.

3. PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN DEL SUMINISTRO PARA LOS CONSUMOS EN BAJA TENSIÓN

Por último, el *Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, regula las condiciones en las que puede ser suspendido el suministro de los consumidores en baja tensión, con potencia contratada inferior a 10 kW*, recogiendo lo establecido en el Real Decreto-ley 7/2016 (ampliación del plazo de suspensión para los impagados correspondientes a consumidores vulnerables y declarando suministros esenciales los correspondientes a consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social), y, además, desarrollando los requerimientos de pago y comunicaciones que el comercializador debe remitir al consumidor cuando supere el plazo de pago de la factura.

Es necesario recordar que, para evitar que queden sin suministro consumidores en riesgo de exclusión social por problemas operativos, resulta esencial que se establezcan de manera clara y precisa todos los circuitos de comunicación entre las comercializadoras de referencia y los servicios sociales, con definición de formatos, herramientas y plazos.

Sería además conveniente que la clasificación de los clientes en las distintas categorías de vulnerabilidad (vulnerable, vulnerable severo y vulnerable severo en riesgo de exclusión social) estuviera acreditada en un solo registro centralizado de clientes vulnerables, regulándose tanto la actualización de la información de ese registro como el protocolo de comunicación entre Administración Pública y comercializadoras y distribuidoras para el acceso a sus datos.

Por otra parte, tampoco está resuelto el conflicto de competencias entre distintas regulaciones en el ámbito nacional y autonómico. La duplicidad y el solapamiento normativo pueden generar situaciones indeseables a la hora de aplicar los distintos criterios que pueden surgir en relación a la suspensión y reposición del suministro en las distintas categorías de vulnerabilidad.

Si bien por un lado la complementariedad normativa a partir de lo que se desarrolle en el ámbito nacional puede ser positiva, la dispersión que se puede generar en la medida en que autonomías y municipios aprueban normativa dentro del ámbito de sus competencias es claramente negativa. Es más, puede tener efectos adversos al incrementar la complejidad derivada de la dispersión para las empresas comercializadoras.

La proliferación de normativa dispersa y específica exige un protocolo de comunicación tan amplio como la dispersión en sí misma, trayéndose por tanto recursos para una mejor gestión de la vulnerabilidad, generando ineficiencias en la medida en que exija mayor complejidad administrativa y, en definitiva, haciendo la gestión ineficaz.

Por tanto, un cierto orden en el desarrollo regulatorio ayudaría a paliar estas potenciales deficiencias y evitaría el colapso que generarían las normativas específicas con elementos distintos para aplicar los procedimientos de suspensión.

V. RECOMENDACIONES REGULATORIAS

La pobreza se manifiesta de diversas formas en nuestra sociedad y la necesaria protección a los consumidores de electricidad vulnerables presenta distintas facetas que exigen medidas combinadas, sobre todo en el ámbito social, y dentro de las competencias de las autoridades nacionales, autonómicas o locales.

La Comisión Europea ha reconocido la necesidad de dar diferentes respuestas regulatorias a diferentes situaciones y por eso es en los ámbitos nacional, regional y local desde donde mejor se pueden definir las políticas dirigidas a la protección de los consumidores vulnerables.

La información sobre la vulnerabilidad y la pobreza energética que proporcionan los indicadores habitualmente utilizados tiene que ser tomada con las debidas precauciones. La medición del problema exige el uso de un conjunto de indicadores y de datos fiables, algo que no siempre es factible.

En cualquier caso, pese a la gran dispersión de los resultados de los instrumentos de medida que se han aplicado, las autoridades han llegado a la convicción de enfrentarse a un problema serio que merezca su atención y de la experiencia de las regulaciones aplicadas pueden extraerse las siguientes recomendaciones para el futuro:

- Que las intervenciones de precios no son una medida adecuada para proteger a los clientes vulnerables. La Comisión Europea ha reconocido que tienen que ser un hecho excepcional para casos de extrema urgencia.
- Que los consumidores vulnerables deben estar asistidos por los Gobiernos o las distintas Administraciones Públicas con planes de protección financiados desde los presupuestos públicos. Desde mediados de 2009 se han destinado al bono social más de 1.000 millones de euros, por lo que es difícil encontrar programas sociales a los que se hayan destinado tantos recursos. Sin embargo, hasta ahora, la regulación existente del bono social no ha garantizado que los fondos se destinen a aquellos colectivos que realmente necesitan esta ayuda ni ha puesto en marcha una financiación de las ayudas acorde con la normativa de la Unión Europea. Era necesario, por tanto, un cambio regulatorio. Pero, el nuevo esquema de financiación establecido en el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, cede a las empresas comercializadoras el papel de financiadoras del coste del bono social, lo que no parece solucionar las exigencias de no discriminación que sucesivas sentencias del Tribunal Supremo han señalado que se debería respetar en cumplimiento de la normativa de la Unión Europea. Resulta prematuro evaluar el impacto de la nueva regulación cuando acaba de entrar en vigor, pero el Gobierno, en la Memoria Justificativa del Proyecto de Real Decreto estimó el coste anual de financiación en 236 millones de euros y en 2,5 millones el número de hogares que harían uso de los descuentos sobre el PVPC. A este importe y a este número de hogares habrá que añadir el coste de las ayudas a los consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión social, que se compartirá por las Administraciones Públicas y las empresas comercializadoras.
- Que los procedimientos de gestión de las solicitudes y concesiones de ayudas, así como de su financiación, requieren protocolos ágiles de comunicación entre empresas y administraciones que funcionen eficazmente y que estén plenamente operativos. La disponibilidad de un registro centralizado con datos actualizados de las distintas categorías de consumidores vulnerables también ayudaría a gestionar más eficazmente las ayudas.
- Que la nueva regulación tendrá que solucionar el problema de inseguridad jurídica que genera la coexistencia de diversas regulaciones en determinados territorios. La regulación del procedimiento de suspensión del suministro que contiene el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, contradice algunas leyes autonómicas, por lo que es necesario que el Gobierno realice un seguimiento especial de cualquier desarrollo regulatorio de estas leyes autonómicas para clarificar la cuestión ante el Tribunal Constitucional.
- Que la nueva regulación tiene que tener en cuenta las experiencias habidas de colaboración público-privada. Los Convenios firmados

entre las empresas, las Administraciones Públicas y las entidades benéficas han conseguido evitar la suspensión del suministro a un gran número de clientes que no podían pagar sus facturas. No obstante, también han presentado problemas de aplicación práctica que deben tenerse en cuenta para mejorar la regulación.

BIBLIOGRAFÍA

CSIBA, K. et al. (2016). *Energy Poverty Handbook*. The Greens / EFA group of the European Parliament. Obtenido el 16/06/2017 de <http://meszerics.eu/pdf/energy-poverty-handbook-online.pdf>

EURELECTRIC (2017). *Energy Poverty. A Eurelectric Position Paper*. Eurelectric. Obtenido el 16/06/2017 de <http://www.eurelectric.org/media/325597/energy-poverty-final-2017-2500-0003-01-e.pdf>.

PYE, S. y DOBBINS, A. (2015). *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures*. Obtenido el 16/06/2016 de https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/INSIGHT_E_Energy%20Poverty%20-%20Main%20Report_FINAL.pdf

RADEMAEKERS, K. et al. (2014). *Selecting Indicators to Measure Energy Poverty.Final Report*. Trinomics. Obtenido el 16/06/2016 de <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Selecting%20Indicators%20to%20Measure%20Energy%20Poverty.pdf>

ROMERO, J. et al. (2014). *Pobreza Energética en España. Análisis económico y propuestas de actuación*. Economics for Energy. Obtenido el 16/06/2016 de <http://eforenergy.org/publicaciones.php>.

SCHUMACHER, K. et al. (2015). *How to end Energy Poverty? Scrutiny of Current EU and Member States Instruments*. Parlamento Europeo. Obtenido el 16/06/2016 de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563472/IPOL_STU\(2015\)563472_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563472/IPOL_STU(2015)563472_EN.pdf).

THOMSON, H. (2013). *Fuel Poverty Measurement in Europe: A rapid review of existing knowledge and approaches conducted for eaga Charitable Trust*. York: University of York, Department of Social Policy and Social Work. Obtenido el 16/06/2016 de <http://fuelpoverty.eu/wp-content/uploads/2014/05/Rapid-evidence-review.pdf>

TIRADO HERRERO, S. et al. (2014). *Pobreza energética en España. Análisis de tendencias*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

TIRADO HERRERO, S. et al. (2016). *Pobreza, vulnerabilidad y desigualdad energética. Nuevos enfoques de análisis*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.

LEGISLACIÓN

➤ [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.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the internal market for electricity. Obtenido el 16/06/2017 de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:861:FIN>

➤ [Ley 24/2013, de 26 de diciembre](#), del Sector Eléctrico.

➤ [Ley 40/2003, de 18 de noviembre](#), de Protección a las Familias Numerosas.

➤ [Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril](#), por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.

➤ [Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio](#), por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

➤ [Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo](#), por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación.

➤ [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.

➤ [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. ➤ [Orden ITC/1857/2008, de 26 de junio](#), por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2008.

➤ [Orden IET/843/2012, de 25 de abril](#), por la que se establecen los peajes de acceso a partir de 1 de abril de 2012 y determinadas tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial.

Orden ETU/929/2017, de 28 de septiembre, por la que se ejecutan diversos pronunciamientos judiciales de la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por los que se estiman parcialmente los recursos interpuestos contra el ➤ [Real Decreto 968/2014, de 21 de noviembre](#), por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social.

➤ [Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre](#), por la que se desarrolla 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.

JURISPRUDENCIA

➤ [STS de 7 de febrero de 2012 \(RJ 2012, 3348\)](#)

➤ [STS de 24 de octubre de 2016 \(RJ 2016, 5331\)](#)

➤ [STS de 24 de octubre de 2016 \(RJ 2016, 5332\)](#)

FOOTNOTES

1

Sin datos para Croacia en 2008 e Irlanda en 2016.

2

Artículo 5.4 de la *Propuesta de Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, de 30 de noviembre de 2016* .

3

Artículo 29 de la *Propuesta de Directiva sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, de 30 de noviembre de 2016* .

4

Sobre las limitaciones de los distintos indicadores vid. ROMERO, J. *et al.* (2014), THOMSON (2013) y RADEMAEKERS *et al.* (2014).

5

 [Orden ITC/1857/2008, de 26 de junio](#) , por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2008 . Disposición adicional tercera.

6

 [Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril](#) , por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social .

7

O con 2 hijos siempre que al menos uno de ellos estuviera discapacitado para trabajar, según el  [artículo 2](#) de la  [Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas](#) .

8

 [Artículo 2](#) del [Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril](#) , por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social .

9

 [Artículo 16](#) del  [Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo](#) , por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación .

10

Así lo determinó la  [Orden IET/843/2012, de 25 de abril](#) , por la que se establecen los peajes de acceso a partir de 1 de abril de 2012 y determinadas tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial, que estableció el bono social como coste del sistema eléctrico y por tanto, cubierto por todos los consumidores eléctricos. Posteriormente, el  [Real Decreto 968/2014, de 21 de noviembre](#) , desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social, dando cumplimiento a lo dispuesto en la  [Ley 24/2013, de 26 de diciembre](#) , del Sector Eléctrico , que imponía la obligación de financiación del bono social a las entidades que desarrollasen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica.

11

Sentencia del  [Tribunal Supremo \(STS\) de 7 de febrero de 2012 \(RJ 2012. 3348\)](#)

12

 [STS de 24 de octubre de 2016 \(RJ 2016. 5331\)](#) y [STS de 24 de octubre de 2016](#)  [\(RJ 2016. 5332\)](#)

13

Orden ETU/929/2017, de 28 de septiembre, por la que se ejecutan diversos pronunciamientos judiciales de la Sala Contencioso-Administrativo del

Tribunal Supremo, por los que se estiman parcialmente los recursos interpuestos contra el Real Decreto 968/2014, de 21 de noviembre, por el que se desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social.

14

Adicionalmente al límite que supone que el ámbito de aplicación del Real Decreto se refiera exclusivamente a los consumidores con potencia contratada inferior a 10 kW.

15

[Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre](#) , por la que se desarrolla 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 .