

Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre: medidas de protección de los consumidores de energía y su financiación

Ana I. Mendoza Losana

Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha
Consejera académica de GA_P

En este documento se exponen las medidas de protección de los consumidores de energía contenidas en el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, así como sus métodos de financiación.

El Gobierno se ha dado un plazo de seis meses para aprobar la denominada «Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética». Mientras tanto, el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, pretende hacer frente al incremento de los precios de la energía (motivado, según el regulador, por el incremento del precio de los combustibles y de la cotización de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero) y de este modo proteger a los consumidores, especialmente a aquellos que tienen mayores dificultades para afrontar el pago del suministro. El citado real decreto ley se tramita en el Congreso de los Diputados como Proyecto de Ley de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores (121/000031).

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

1. Medidas contra la pobreza energética: bono social, bono social térmico y ampliación de la prohibición de interrupción del suministro por impago

En lo relativo a la lucha contra la pobreza energética y al régimen de protección de los consumidores, las principales novedades son las siguientes:

a) Ampliación de los beneficiarios del bono social

La ampliación se llevará a cabo mediante la elevación de los niveles de renta y la fijación de niveles específicos para familias monoparentales; la elevación en un 15 % de los cupos de energía consumida con derecho a descuento y la posibilidad de acumular la cantidad de energía con derecho a descuento no consumida en un periodo de facturación para otro periodo con mayor demanda (*cf.* nuevo art. 6.3 RD 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). Los usuarios que ya disfruten del bono social a la entrada en vigor del real decreto ley podrán solicitar su prórroga hasta el 31 de diciembre del 2018.

A estos efectos, las empresas comercializadoras de referencia deberán remitir el modelo de carta del anexo II del Real Decreto Ley 15/2018 a los consumidores que a la entrada en vigor del nuevo real decreto ley estuvieran percibiendo el bono social al amparo del régimen anterior (RDL 6/2009) y que no hayan acreditado el cumplimiento de los nuevos requisitos establecidos mediante el Real Decreto 897/2017.

b) Bono social térmico (BST)

Los beneficiarios del bono social serán también beneficiarios, de forma automática, de una ayuda directa para sufragar el coste de la calefacción, agua caliente sanitaria o cocina, independientemente de cual sea el tipo de combustible utilizado (arts. 5 a 11 RDL 15/2018). La norma no exige justificación del gasto y es una ayuda compatible y acumulable a cualquier otra.

No obstante, su importe y alcance quedan condicionados a la disponibilidad presupuestaria en cada ejercicio. Se sufraga con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, correspondiendo al Ministerio para la Transición Ecológica su distribución conforme al anexo I del real decreto ley de referencia. La cuantía de esta ayuda dependerá del grado de vulnerabilidad (consumidor vulnerable o vulnerable severo) y de la zona climática donde esté ubicada la localidad en la que reside el beneficiario. La ayuda mínima por beneficiario, para el caso de que exista disponibilidad presupuestaria, será de veinticinco euros y se efectuará mediante un pago único anual.

Con carácter general, la gestión y el pago corresponderán a las comunidades autónomas (y a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), que podrán ampliar la cuantía otorgada con cargo a sus propios presupuestos. De forma excepcional, dado lo avanzado del ejercicio del 2018 y la necesidad de que el bono social térmico llegue a sus destinatarios en invierno, en el ejercicio en curso, la gestión y el pago de la ayuda en concepto de este bono que proceda otorgar con cargo a la partida presupuestaria que a tal fin se consigne en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2019 la realizará el Ministerio para la Transición Ecológica en concertación con las comunidades autónomas (disp. adic. 9.^a).

c) *Ampliación de los casos en que se prohíbe la interrupción del suministro por impago*

No podrá cortarse el suministro por impago a los hogares acogidos al bono social donde viva al menos un menor de dieciséis años o en los que resida al menos una persona con un nivel de discapacidad del 33 % o superior o al menos una persona en situación de dependencia en grado II y III (nuevo art. 20 RD 897/2017). Estas circunstancias deberán evaluarse y acreditarse mediante certificados expedidos por los servicios sociales¹. Dichos suministros serán considerados «esenciales» y, por ello, no susceptibles de interrupción por impago.

Conforme a la doctrina constitucional (SSTC 62/2016, de 17 de marzo, y 80/2018, de 5 de julio), las comunidades autónomas no podrán regular esta materia en nombre del título competencial «servicios sociales» o «protección de los consumidores» y deberán limitarse a gestionar los pagos dentro de los márgenes presupuestarios definidos por el real decreto ley o, en su caso, a complementar su cuantía.

d) *Nuevas infracciones*

En relación con el bono social y el bono social térmico, se tipifican nuevas infracciones (cfr. nuevos apdos. 49 y 51 del art. 64, apdos. 40 y 41 del art. 65 y apdos. 12 y 13 del art. 66 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico o LSE). Así, por ejemplo, será considerada infracción muy grave, que podrá ser sancionada con multas de hasta sesenta millones de euros, «imponer injustificadamente condiciones, dificultades o retrasos en relación con la tramitación de las solicitudes, o con la aplicación del bono social, cuando se cause un grave daño a los intereses generales» (nuevo art. 64.49 LSE). Si el mismo comportamiento causa un «un grave perjuicio a los consumidores», será calificado de infracción grave (nuevo art. 65.40 LSE). Estos matices pueden generar inseguridad en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (nuevo art. 73.3 LSE), máxime cuando la norma no define uno u otro daño.

¹ A estos efectos, se modifica la 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.

Será también infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de remitir en plazo a la Administración competente la información necesaria para determinar el importe de la ayuda del bono social térmico y proceder a su pago, el envío incompleto de dicha información y, en general, el incumplimiento de las obligaciones de información a los consumidores relativas a dicho bono (nuevo art. 64.51 LSE).

2. Financiación de las medidas de lucha contra la pobreza energética

Seguramente, el mayor problema que debe afrontar el Gobierno español en su empeño de adoptar medidas contra la pobreza energética es la restricción presupuestaria. Al regulador se le ofrecen dos alternativas: a) cargar el coste de las nuevas medidas a los Presupuestos Generales del Estado y, correlativamente, al conjunto de los contribuyentes; o b) cargarlo al sistema eléctrico y, con ello, incrementar los costes del sistema y, por ende, los precios de la energía (para hacer efectivo el principio de suficiencia presupuestaria).

El bono social y la asunción tanto de los impagos de los consumidores acogidos al bono social que acrediten convivir con al menos un menor de dieciséis años o sufrir alguna discapacidad conforme al artículo 52.4k de la Ley 24/2013 como del coste de la cofinanciación del suministro de energía eléctrica de los consumidores vulnerables en riesgo de exclusión social atendidos por los servicios sociales (art. 52.4j Ley 24/2013) serán considerados obligación de servicio público según lo dispuesto en la Directiva 2009/72/CE, lo que significa que deberán ser obligaciones asumidas por las empresas comercializadoras de referencia, que comunicarán periódicamente a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia los costes en los que incurran. Como ha ocurrido hasta ahora, estos costes deben ser asumidos por las matrices de los grupos de sociedades que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica o por las propias sociedades que así lo hagan si no forman parte de ningún grupo societario en la cuantía que determine una orden del Ministerio para la Transición Ecológica en función de la cuota de clientes de cada empresa y conforme al cálculo anual efectuado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (cfr. nuevos arts. 13 y 14 RD 897/2017). El regulador ha optado por cargar este coste a las comercializadoras de energía y, por ello, considerarlo un «coste» del sistema que deberá ser abonado a las comercializadoras de referencia en liquidaciones periódicas (nuevo art. 16 RD 897/2017). De acuerdo con la memoria de impacto de la norma, sus disposiciones tendrán un impacto de 910 millones de euros en las cuentas del sistema eléctrico entre este 2018 y el 2019.

Si a este incremento de los costes del sistema se une la reducción de los ingresos tributarios derivados de la supresión del impuesto a la producción eléctrica, así como del impuesto al sol del autoconsumo, el resultado es un incremento de los costes del sistema y, por ende, una posible (necesaria) elevación de los peajes de acceso para garantizar la suficiencia del sistema. Para evitar que estas medidas pongan en riesgo la sostenibilidad del sistema, el real decreto ley de referencia eleva para el 2018 el límite máximo de los ingresos por la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se transfiere al sistema eléctrico anualmente y que hasta ahora estaba establecido en el 90 % del ingreso total, con un máximo de 450 millones

al año (disp. final 2.ª RDL 15/2018, que modifica el apdo. uno de la disposición adicional centésima trigésima de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018). Asimismo, para mayor refuerzo de la sostenibilidad financiera del sistema eléctrico, el Gobierno introduce la posibilidad de que el superávit acumulado de ingresos del sector eléctrico pueda ser aplicado a los desajustes de ingresos y gastos que se pudieran producir en los ejercicios 2018 y 2019 (disp. adic. primera RDL 15/2018).

3. Otras medidas de protección de los consumidores

a) *Adiós a los comercializadores a domicilio*

Se prohíbe a las comercializadoras eléctricas y a las de gas natural realizar acciones de publicidad o contratación de sus productos a través de visitas domiciliarias —el denominado sistema *puerta a puerta*—, salvo que la visita haya sido expresamente solicitada por el consumidor (nuevo art. 46 LSE y 81.2 de la Ley 34/1998, de Hidrocarburos). Se tipifica expresamente como infracción grave «el incumplimiento por parte de los comercializadores de las obligaciones establecidas en la normativa relativas a prácticas de contratación y relación con los clientes» (nuevos arts. 65.43 LSE y 110ao y 116.3 Ley 34/1998).

b) *Posibilidad de ajustar mejor la potencia contratada a las necesidades concretas de cada suministro*

Se podrá contratar la potencia en múltiplos de 0,1 para ajustarla con exactitud a las necesidades de consumo. Hasta ahora, los escalones de contratación de potencia eran de 1,1 kilovatios. La contratación de la potencia en múltiplos de 0,1 está condicionada a la concurrencia de dos requisitos: la potencia contratada no ha de superar los 15 kW y el suministro debe disponer de contador que permita la discriminación horaria y la telegestión (nuevo art. 5.4.1.º del Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre, por el que se establecen tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica).

c) *Traspaso y subrogación gratuita de contratos de acceso, salvo en los casos en los que se incremente la potencia contratada*

El nuevo real decreto ley modifica el artículo 83.5 del Real Decreto 1955/2000. En su redacción anterior, el citado precepto preveía la posibilidad de que la empresa distribuidora cobrara por los cambios de titularidad del contrato de acceso (traspaso y subrogación), siempre que la instalación tuviera una antigüedad superior a veinte años. Con su nueva redacción, sólo será posible cobrar por la verificación de instalaciones cuando se solicite un incremento de la potencia contratada y la instalación tenga una antigüedad superior a veinte años. En otro caso, cuando no se solicite modificación de potencia, la empresa distribuidora no podrá cobrar por la modificación de contratos (ni por la expedición de contratos a nombre del nuevo titular ni por la verificación de instalaciones).

d) *Impulso de las tarifas con discriminación horaria y nuevas obligaciones informativas para los comercializadores de referencia*

En cada periodo de facturación, las comercializadoras de referencia deberán incluir en la factura de cada consumidor acogido al precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) el importe al que hubiera ascendido de haberse aplicado una tarifa con discriminación horaria (DH) a la que pueda acceder (nuevo art. 20.2 del RD 216/2014). Son dos tipos de tarifas con discriminación horaria: tarifas con precios de la electricidad divididos en dos tramos —punta y valle— o en tres tramos —punta, valle y supervalle—. La factura debe contener simulaciones de la facturación real con cada una de las modalidades.