



**Valoraciones y propuestas de FACUA
sobre el suministro eléctrico,
garantía de acceso a los consumidores
domésticos y lucha
contra la pobreza energética**

Septiembre 2018

Una transición energética justa supone también minimizar la pobreza energética, pero para abordar como hacerlo y buscar soluciones hay que analizar sus causas.

El empobrecimiento de millones de familias trabajadoras en estos años de crisis mientras se han venido desarrollando e impulsando procesos de privatización-liberalización de servicios energéticos esenciales como la luz o el gas con importantes subidas de precios, incremento de los abusos en el sector y consumos ineficaces, han dado como resultado que millones de personas en España tengan dificultad para calentar (o enfriar) sus hogares y poder hacer frente al pago del recibo de la luz.

Veinte años después de la puesta en marcha de los procesos de liberalización y privatización energética en Europa, tenemos un mercado oligopólico y opaco, y precios que no han dejado de crecer. Los precios más altos, además, según arrojó el estudio de *Manual de Pobreza Energética en la UE*, editado en 2016, están en los países del sur y este de Europa.

Aunque intervienen otros factores, como la falta de acondicionamiento de las viviendas, el elemento principal para que se dé la pobreza energética es el precio de la electricidad, que no ha parado de crecer desde la liberalización del servicio en la segunda mitad de los años 90 unido al empobrecimiento de la población.

Los dos objetivos de la privatización, una mayor competencia entre compañías eléctricas y una bajada de precios para los usuarios, están lejos de cumplirse.

El primero, una mayor competencia entre empresas, es un fracaso después de dos décadas. La concentración de la oferta es mayoritaria en la UE. Hay oligopolios en Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca (sólo para el gas, no se da la concentración en el caso de la energía eléctrica), Estonia, Finlandia (para energía eléctrica, no en el caso del gas), Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia (para el gas, no para energía eléctrica), Letonia, Lituania (con una privatización no concluida), Luxemburgo, Malta, Holanda, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido, según el análisis por países recogido en el informe *Pobreza energética y consumidores vulnerables en el sector energético en la UE: análisis de políticas y medidas*, del instituto de investigación Insight_E (que incluye a investigadores, universidades, consultoras, etc).

El segundo objetivo de la liberalización también ha resultado ser engañoso. Los precios no sólo no han bajado para el usuario final, sino que no han parado de crecer.

CÓMO HAN SUBIDO LAS TARIFAS

En España, el incremento de la factura eléctrica para el usuario medio en los últimos diez años ha sido del 46,0%. En quince años, la subida ha sido del 85,7%.

Según un análisis de FACUA sobre decenas de miles de facturas de viviendas ocupadas, en España el usuario medio consume 366 kWh mensuales y tiene una potencia contratada de 4,4 kW.

- En el año 2003, ese usuario (que tenía contratada la tarifa 2.0) pagaba al mes 43,47 euros (35,65 euros más el 21,93% de impuestos indirectos vigentes en esa fecha).

- Con las tarifas vigentes entre julio y diciembre de 2008, el usuario medio (que tenía contratada la tarifa 2.0.2) pagaba 55,31 euros mensuales (45,37 euros más el 21,93% de impuestos indirectos).

- En agosto de 2013, un usuario medio con la denominada Tarifa de Último Recurso (TUR) pagaba 74,81 euros al mes (58,82 más el 27,19% de impuestos indirectos vigentes).

- Con las tarifas de agosto de 2018, el usuario medio sujeto al Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC) y un contador todavía no adaptado a la telegestión paga 80,73 euros (63,47 más el 27,19% de impuestos vigentes en la actualidad).

Si analizamos la parte fija de la factura, el precio de cada kW de potencia contratada ha pasado, redondeando a dos decimales, de los 1,73 euros/kW/mes (1,42 más ii) de agosto de 2003 a 1,99 euros (1,63 más ii) en agosto de 2008, 3,78 euros (2,97 más ii) en agosto de 2013 y 4,36 euros (3,43 en agosto de 2018). La subida en diez años ha sido del 118,9%. En quince años, del 152,8%.

En cuanto a la parte variable del recibo, el precio del kWh de energía consumida, esta ha sido su evolución, siempre redondeando a dos decimales: 9,80 céntimos (8,04 más ii) en agosto de 2003, 13,17 céntimos (10,80 más ii) en agosto de 2008, 15,90 céntimos (12,50 más ii) en agosto de 2013 y 16,81 céntimos (13,22 más ii) en agosto de 2018. El usuario ha sufrido un 27,7% de subida en diez años y un 71,5% en quince.

Hay mayor pobreza energética en el sur y en el este, lo que no es de extrañar, pues fundamentalmente la subida de precios ha sido más acusada en los últimos años en estas regiones, pero también porque las viviendas están peor acondicionadas y el empobrecimiento de la población ha sido mayor.

La peor situación en la UE es la que se vive en Croacia, Grecia y España, donde más del 20% de la población está en riesgo de sufrir pobreza y donde los precios de la energía más han subido en los últimos seis años.

La respuesta en Europa a este grave problema es desigual. No hay una legislación específica común que aborde el problema. Las adoptadas en muchos de ellos, como España, son insuficientes e ineficaces y, en general, predomina el enfoque asistencialista en su tratamiento y no el de reconocimiento de derechos al consumidor.

FACUA lleva años alertando de las sucesivas subidas del importe de las facturas que los consumidores residentes en España reciben en sus domicilios por el consumo de energía eléctrica, lo que ha provocado que desde hace años una parte de la población de este país se encuentre en situación de pobreza energética.

Junto a las diferentes acciones legales y reivindicativas llevadas a cabo desde esta asociación, y que continuaremos ejercitando mientras no consigamos un cambio de modelo que garantice un acceso justo de los consumidores de nuestro país al suministro eléctrico, procedemos a plantear ante este Ministerio una breve exposición de los argumentos esgrimidos desde FACUA sobre esta materia, así como una propuesta de modificación normativa, todo ello con el propósito de que desde los poderes públicos se garantice la protección de los legítimos intereses económicos y sociales del pequeño consumidor eléctrico residente en España.

PRECIOS ELEVADOS COMO CONSECUENCIA DEL MODELO EXISTENTE

Una de las muestras más reciente de estas continuas subidas que imposibilitan que parte de los ciudadanos que se encuentran en España puedan hacer frente al pago de sus facturas de luz la encontramos en el máximo anual que se ha alcanzado el día 5 de septiembre de 2018, fecha en la que el precio del kW por hora se ha situado en una media de 18,02 céntimos (impuestos indirectos incluidos). Así, ese día el precio medio de la energía consumida por consumidores con PVPC ha sido un 23,8% más caro que el mismo día de 2017.

Las elevadas tarifas ni se asemejan al precio del kWh existente en gran parte de los países miembros de la Unión Europea, ni se corresponden con el nivel salarial medio que posee actualmente el consumidor residente en España.

Además, cabe cuestionarse la procedencia técnica de las tarifas si, como ha ocurrido en el mencionado máximo del 5 de septiembre, nos encontramos ante una etapa del año en el que las condiciones climáticas han favorecido el funcionamiento a un elevado rendimiento de las fuentes renovables de energía. Debemos recordar que el Gobierno de España de 2014 se vio obligado a tener que anular la subasta eléctrica correspondiente al primer trimestre de ese año, al considerar que la obtención del precio del kWh había sido manipulado. Tras la anulación de esta subasta, se llevó a cabo la publicación 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 que, entre otras medidas, contempla que el coste de producción de energía eléctrica se determinará con base a los mercados diarios e intradiarios durante el periodo al que corresponda la facturación, lo que no ha repercutido favorablemente en el precio que se traslada al consumidor.

LAS PROPUESTAS DE FACUA

La situación descrita implica que desde FACUA solicitemos un cambio urgente del modelo vigente de fijación o determinación de precios y comercialización de energía eléctrica en España, que evite los casos conocidos como pobreza energética o, lo que es lo mismo, que exista una parte de la ciudadanía de este país que no posee recursos económicos suficientes para abonar la factura de luz que reciben cada mes en sus domicilios.

Jurisprudencia nacional relativa a las limitaciones sobre el precio en las modalidades de la tarifa PVPC

La limitación del precio de la luz en las modalidades de la tarifa del precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC) en el año 2012 propició que el Tribunal Supremo llevara a cabo una estimación parcial del recurso presentado por GAS NATURAL SDG, S.A.

Sin embargo, una lectura de la fundamentación jurídica de la Sentencia de 3 de noviembre de 2015 de la Sala tercera del Alto Tribunal, permite sostener que la improcedencia en sí, que dio lugar a la estimación parcial del recurso, no residía en la limitación del precio del kWh propiamente dicha, sino en que esta limitación fuera ejecutada sin respetar la legislación vigente.

De esta forma, el Fundamento Jurídico tercero de la Sentencia mencionada aclara literalmente que *“es preciso estimar la alegación relativa a la falta de metodología. Hemos visto, en efecto, en el fundamento de derecho anterior, que la Ley impone un mandato al Gobierno para establecer la metodología para elaborar el PVPC. Y que, en principio, el Gobierno ha dado cumplimiento a dicho mandato con el Real Decreto 216/2014, que responde precisamente a dicha denominación. Pero también hemos visto que dicha disposición no cumple con su cometido respecto a uno de los tres elementos que configuran los PVPC, los costes de comercialización, que suponen la parte de los PVPC destinada a compensar y remunerar a los comercializadores eléctricos de referencia por la actividad de comercialización de la electricidad a los usuarios de los PVPC, que son la mayoría de la población. Tal ausencia de regulación supone una omisión normativa, puesto que la metodología para la fijación de los PVPC debe ser completa para cumplir con el mandato legal. Pero además de incurrir en dicha omisión, contrariando lo establecido por la Ley del Sector Eléctrico, la disposición adicional que la recurrente impugna procede a fijar un valor al margen de comercialización sin especificar directa ni indirectamente el método por el que se llega a dicho valor. La fijación es, por tanto, contraria a Derecho, puesto que no se ajusta a una metodología previa elaborada por el Gobierno. Ciertamente es el Gobierno quien fija ese valor, pero lo hace no ya sólo contrariando la exigencia legal de una previa metodología, sino además de forma inmotivada y sin explicar en absoluto los criterios empleados para llegar a dicha cifra - aunque no se ofreciera una metodología propiamente dicha-, incurriendo por tanto en arbitrariedad. Tanto más cuanto que el valor fijado es el mismo que se determinó en 2009 (seis años antes del Real Decreto, por tanto) de forma que se entendía como provisional y asimismo sin memoria justificativa, como señala la mercantil actora”*.

Por lo tanto, en FACUA consideramos que **la Sentencia del Supremo no debe ser interpretada como un obstáculo para llevar a cabo una limitación legal del precio del kWh con el objeto de garantizar que el suministro eléctrico posea un coste equiparable al de un servicio básico y no al de un suministro de lujo**, lo que provoca que desde hace unos años gran parte de los consumidores de este país carezcan de recursos económicos suficientes para hacer frente a sus facturas de la luz. Dicho de otra forma, teniendo en cuenta el contenido de los Fundamentos Jurídicos redactados por el Tribunal Supremo y la regla básica de que la jurisprudencia no es fuente del Derecho, podemos sostener que **si se llevase a cabo una modificación legislativa previa a la intervención del precio de la luz en el mercado actual, y si dicha intervención fuera realizada conforme al articulado de la nueva normativa, sería legalmente viable llevar a cabo una intervención de los precios en el mercado que no fuera cuestionada por el poder judicial y que tendría encaje constitucional**, pues debemos recordar que el apartado primero del artículo 40 de la Constitución Española señala que *“los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”*.

Ampliación del concepto de consumidor vulnerable. Propuestas de Directiva y de Reglamento comunitario

La Unión Europea quiere compatibilizar la libre competencia en el mercado con el hecho de que esta libre competencia no deje desprotegido al ciudadano y, más concretamente, a aquellos consumidores que se encuentren en una situación de vulnerabilidad.

Así, aunque la versión refundida de la Propuesta de Directiva Del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad indica en su artículo 5 que las *“intervenciones públicas perseguirán un interés económico general, estarán claramente definidas, serán transparentes, no discriminatorias, verificables y garantizarán la igualdad de acceso a las empresas eléctricas de la Unión a los clientes. Las intervenciones no irán más allá de lo necesario para lograr el interés general que persiguen, serán limitadas en el tiempo y proporcionadas en lo que atañe a sus beneficiarios”*, también refleja que *“los Estados miembros podrán seguir aplicando intervenciones públicas en la fijación del precio para el suministro de electricidad a los clientes domésticos vulnerables en la medida que sea necesario por razones de urgencias extrema”*.

Por otro lado, el artículo 328 de este Proyecto refleja que **“los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de los Estados miembros definirá 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.** Los Estados miembros garantizarán la aplicación de los derechos y las obligaciones relacionados con los clientes vulnerables. En particular, los Estados miembros adoptarán medidas para proteger a los clientes de zonas apartadas. **Garantizarán un nivel elevado de protección del consumidor, sobre todo en lo que se refiere a la transparencia de las condiciones contractuales, la información general y los procedimientos de resolución de conflictos.** 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. Estas medidas no impedirán la apertura efectiva del mercado al que se refiere el artículo 4.33 ni el funcionamiento del mismo, y se notificarán a la Comisión, cuando proceda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9, apartado 4 y apartado 15 del presente artículo. En la notificación se podrán incluir también medidas adoptadas dentro del régimen general de seguridad social”, lo que se encuentra complementado con el contenido del artículo 29 de este mismo texto, donde se concreta que **“los Estados miembros definirán una serie de criterios con el fin de medir la pobreza energética”**.

En un sentido similar, encontramos la versión refundida de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al mercado interior de la electricidad, en la que si bien se insiste en reiteradas ocasiones en garantizar la liberalización de los precios y del mercado, afirmando que *“la nueva configuración del mercado se propone garantizar que los precios de suministro estén libres de cualquier intervención pública, con la excepción de casos debidamente justificados”*, también se reconoce que **“respecto a la protección de los consumidores, la creciente pobreza energética, unida a la falta de claridad sobre el mejor modo de luchar contra ella y contra la vulnerabilidad del consumidor, constituyen un freno a la consolidación del mercado interior de la energía”**.

Todo lo mencionado nos permite sostener que existe una intención del legislador europeo de proteger al consumidor vulnerable, otorgando a los Estados miembros la posibilidad de definir este concepto o, lo que es lo mismo, de determinar qué sujetos pueden ser

considerados consumidores vulnerables, e imponiéndoles la obligación de proteger a estos consumidores vulnerables y de evitar la pobreza energética.

En un Estado como España, en el que el sistema de fijación de precios resultante tras la liberalización del mercado implica que nos encontremos ante unas tarifas muy alejadas de los precios de otros países europeos (como puede comprobarse en los datos facilitados por EUROSTAT¹), habiendo provocado estas subidas que organismos como el Defensor del Pueblo hayan pedido explicaciones al respecto², es necesario que se modifique la protección que recibe el consumidor vulnerable y que se amplíe el concepto de consumidor vulnerable a todo consumidor doméstico.

Así, vista la posible regulación futura comunitaria sobre esta materia, desde FACUA entendemos que sería más que factible poder incluir a todo pequeño consumidor, dentro de un límite de potencia y de consumo acorde y razonable con un suministro doméstico, en el concepto de consumidor vulnerable, de forma que cuando el pequeño consumidor lo deseara pudiera acceder a unas tarifas más beneficiosas que las establecidas en el mercado libre, quedando dichas tarifas de mercado libre como opción obligatoria para todas las personas jurídicas y para aquellas personas físicas que no cumplieran estos requisitos.

Por otro lado, cabe cuestionarse cuál es la competencia real que existe actualmente en el mercado español y cuáles son los supuestos beneficios derivados de la supuesta libertad de elección de tarifas y comercializadoras que posee el consumidor. No podemos olvidar que nos encontramos ante un sistema donde los principales grupos empresariales abarcan tanto empresas distribuidoras (que vienen impuestas al consumidor por el territorio), empresas comercializadoras de mercado regulado, y comercializadoras de mercado libre, todo ello bajo un panorama en el que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha indicado en la práctica totalidad de los años que analiza los precios del sector eléctrico que no suele existir ninguna tarifa de mercado libre que³ resulte en su cómputo anual más beneficiosa para el consumidor que la tarifa PVPC y que, según este mismo organismo, resulta preocupante la gran cantidad de engaños que se están produciendo en políticas comerciales cuyo propósito es que el pequeño consumidor contrate una tarifa de mercado libre, como ocurre en la conocida como venta a puerta fría⁴.

También resulta interesante que el legislador comunitario plantee la necesidad de garantizar la transparencia de las condiciones contractuales, la información general y los procedimientos de resolución de conflictos. Lamentablemente, nuestra experiencia como

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Electricity_price_statistics/es#Precios_de_la_electricidad_para_los_consumidores_dom.C3.A9sticos

2 <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/facturaelectrica-2/>

3 A modo de ejemplo: <https://www.cnmc.es/2016-11-15-la-cnmc-publica-el-informe-sobre-la-comparativa-de-ofertas-de-gas-y-electricidad-para>

4 <https://www.cnmc.es/2018-05-16-la-cnmc-analiza-aspectos-de-las-relaciones-comerciales-de-las-empresas-de-gas-y>

asociación de consumidores y usuarios nos permite afirmar que nos encontramos ante mercado opaco para el consumidor, que no consigue comprender el contenido de la factura que recibe (especialmente cuando posee contratada una tarifa de mercado libre, ya que la forma de las facturas en estos casos no se encuentra regulada), que en muchas ocasiones desconoce que posee un contrato con una empresa distribuidora y otro contrato con una empresa comercializadora, que se encuentra con serios problemas para poder resolver en vía extrajudicial las controversias que puede sufrir sobre su suministro eléctrico, y que en ocasiones tiene que enfrentarse a cortes del suministro por parte de la empresa con independencia de la justificación que pueda tener esta acción, la época del año en la que se ejercite la misma, y las necesidades que presenten las personas que residan en el domicilio afectado. Mientras estas cuestiones no reciban una respuesta efectiva por parte de los poderes públicos españoles, el suministro eléctrico continuará siendo uno de los sectores comerciales con mayor número de reclamaciones y con peor percepción por parte de la sociedad española.

Bono social: Medida insuficiente para solucionar la pobreza energética en España

Desde FACUA no podemos compartir la asociación del bono social a la tarifa PVPC, entre otros motivos, porque la tarifa PVPC fluctúa en el mercado cada día o cada hora (según tengan o no los usuarios su contador con la telegestión incorporada), por lo que si el bono social se basa en un descuento sobre el PVPC, la subida del precio del kWh en la tarifa PVPC implica necesariamente que el consumidor que posee el bono social por sus dificultades económicas de acceso a este suministro tenga que abonar un mayor importe, con todas las consecuencias que esto le puede suponer.

Asimismo, no podemos olvidar que el bono social no es aplicado a la totalidad del consumo realizado, sino únicamente al volumen de consumo recogido en el Decreto que regula el mismo. Dicho de otro modo, el consumidor vulnerable acogido al bono social se verá afectado por las posibles subidas del precio del kWh correspondiente a la tarifa PVPC y todo el consumo que realice de energía eléctrica no será susceptible de estar vinculado al descuento que supone el bono social.

Igualmente, el cálculo de la renta conforme al IPREM anual que recoge la actual normativa para tener acceso al bono social conlleva toda una serie de dificultades.

El IPREM presenta unos valores excesivamente bajos. Actualmente, según los datos publicados en la página web de la seguridad social, el importe mensual de este valor es de 537,48 euros, mientras que el salario mínimo interprofesional es de 735,9 euros mensuales.

Por otro lado, se tienen en consideración ingresos brutos y no se tiene en cuenta la renta disponible o, lo que es lo mismo, el nivel de ingresos que el consumidor posee una vez que tenga que hacer frente a otros suministros esenciales como, por ejemplo, el suministro de agua, y a los gastos propios de la vivienda en la que se presta el suministro (alquiler, hipoteca, etc.).

Asimismo, debemos manifestar nuestra oposición en lo que respecta al requisito de estar en disposición del título de familia numerosa, desligando dicho requisito de la renta familiar, ya que el hecho de que la unidad familiar posea las características necesarias para poder ser considerada familia numerosa no debería ser un motivo suficiente por sí sólo para tener acceso al bono social.

En cuanto al grado de consumidor vulnerable severo, podemos señalar que los requisitos exigidos por la actual normativa para acceder a esta cualificación son más que excesivos y no guardan relación alguna con la situación de extrema vulnerabilidad y exclusión social de la persona afectada y, por tanto, en FACUA pensamos que no resultan admisibles, lo que se ve agravado si tenemos en cuenta que, junto a los requisitos de renta, para que un consumidor sea considerado vulnerable deberá cumplir otros requisitos desvinculados de su situación personal, social y económica, al tener que estar siendo atendido por los servicios sociales y que la Administración se haga cargo del 50% del pago de la factura de electricidad. ¿Qué ocurre si la Administración local o autonómica, bien por falta de un presupuesto suficiente, bien por otras cuestiones, no atiende al afectado ni le abona el 50% de la factura? ¿Esta persona tendría que continuar sufriendo una situación de pobreza energética si no es beneficiario de la atención de los servicios sociales? Por todo ello, desde FACUA consideramos que la condición de consumidor en riesgo de exclusión social no debería ir en ningún caso vinculada a que la persona sea usuaria de los servicios sociales ni a que las Administraciones financien parte del importe de sus facturas de consumo eléctrico.

Cortes de suministro eléctrico

Con anterioridad a la aprobación del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, los avisos por corte de energía eléctrica variaban según el tipo de tarifa que poseía contratada el consumidor.

Tras la publicación de esta norma, se armonizan los avisos previos de corte de suministro, existiendo la misma metodología tanto para los consumidores que poseen contratada una de las modalidades de la tarifa PVPC, como para los consumidores que poseen contratada una tarifa de mercado libre con potencia igual o inferior a 10 kWhs.

Aunque sea positivo que esta regulación se haya llevado a cabo, resulta del todo insuficiente. El corte del suministro eléctrico puede ser un suceso realmente traumático para cualquier persona que lo padezca, especialmente cuando dicho corte se produce en etapas del año en las que las temperaturas son extremas (tanto por frío como por calor) y cuando los usuarios afectados necesiten por sus características personales acceso continuo al suministro eléctrico.

Por ello, desde FACUA defendemos que es imprescindible que se lleven a cabo cuantos cambios normativos sean precisos para garantizar que en determinadas épocas del año (verano e invierno) y en determinadas circunstancias (edad, dependencia, estado físico y situación económica...) no sea posible llevar a cabo corte alguno de suministro, con independencia de los hechos que pudieran motivar la ejecución de dicho corte.

Carga fiscal excesiva

En FACUA defendemos que el suministro eléctrico es un suministro esencial para el desarrollo digno de la vida de cualquier persona, siendo esta postura compartida por algunos organismos oficiales como, por ejemplo, el Defensor del Pueblo ⁵.

5

<https://www.defensordelpueblo.es/grupo-social/consumidores-de-energia-electrica/>

Carece de todo sentido que se aplique el tipo impositivo general del impuesto indirecto del valor añadido del 21%, cuando además nos encontramos ante un suministro que soporta una carga fiscal adicional derivada de los impuestos especiales que tiene este sector comercial.

Por ello, desde FACUA debemos defender que el tipo impositivo de IVA que se aplique sobre las facturas de los consumidores domésticos sea el tipo superreducido del 4%. Asimismo, en aquellas comunidades autónomas con sistemas de tributación propia, como es el caso de las Islas Canarias, debería optarse por la aplicación del tipo mínimo que recoja la normativa fiscal de dicho territorio.

Conclusiones y propuesta *de lege ferenda*

I.- Nos encontramos ante una situación de crisis nacional por la que en un Estado democrático y de Derecho miembro de la Unión Europea existen ciudadanos que no pueden afrontar el gasto económico que les supone la utilización del suministro eléctrico, suministro que debe ser considerado esencial para el desarrollo digno de la vida de cualquier persona.

II.- La referencia de las tarifas aplicables a los consumidores domésticos al mercado en todo caso ha supuesto un fracaso en relación a la accesibilidad del ciudadano al suministro, como se deduce de los datos indicados. Ni con el sistema de subastas, ni con el reflejo directo del mercado diario mayorista a la PVPC, se ha conseguido contener la espiral de subida de los precios de la tarifa. Por ello, debemos apostar por un sistema de intervención de la tarifa por parte del Estado, de modo que se garantice el acceso a un suministro eléctrico accesible y suficiente para los usuarios domésticos.

III.- Ante las continuas subidas del precio de la energía durante los últimos años, la única acción emprendida por parte de los poderes públicos ha sido la creación de la figura del bono social, que presenta, entre otras, las siguientes deficiencias:

a) Se basa únicamente en un descuento sobre el precio del kWh establecido en las modalidades de la tarifa PVPC, por lo que si el precio del kWh en esta tarifa sube el consumidor vulnerable verá aumentado el importe final de su factura.

b) Los requisitos de renta para acceder al bono social resultan totalmente desproporcionados, lo que se encuentra agravado en los requisitos contemplados para el acceso a la figura del consumidor vulnerable severo, siendo necesario en estos casos que el consumidor reciba asistencia de las Administraciones locales y/o autonómicas. Administraciones Públicas que a su vez han visto mermados sus presupuestos de forma considerable durante los últimos años, lo que lógicamente ha conllevado que hayan podido destinar menos fondos a partidas sociales.

c) No es de recibo que poseer la cualificación de familia numerosa permita el acceso a la figura del bono social, pues ser familia numerosa no tiene que implicar necesariamente *per se* que no se posea el nivel de renta preciso para hacer frente al pago que exige el acceso al suministro eléctrico.

d) Las nuevas condiciones de acceso al bono social y su enrevesado sistema de solicitud han supuesto que parte de las personas que eran beneficiarias del mismo con anterioridad a su última reforma normativa hayan perdido su derecho de acceso a esta medida social ⁶.

IV.- Pese a la gran cantidad de reclamaciones que el sector eléctrico suscita entre los consumidores residentes en España, la realidad demuestra que el acceso por el usuario a sistemas alternativos de resolución de conflictos resulta muy complicado.

Por un lado, en lo que respecta al arbitraje de consumo, nos encontramos ante la tesitura de que pocas son las empresas eléctricas que están dispuestas a someterse a esta vía de resolución de conflictos y aquellas que sí se adhieren a este sistema de ADR, lo hacen poniendo grandes limitaciones, con adhesiones parciales, excluyendo gran parte de los conflictos que puede padecer un consumidor de energía eléctrica. Todo ello sin mencionar aquellos casos en los que la empresa suministradora no acepta someterse al arbitraje de consumo alegando que la controversia tiene su origen en la actividad de la empresa distribuidora de energía y que, consecuentemente, el consumidor deberá iniciar el arbitraje de consumo contra dicha empresa aunque en muchas ocasiones ni siquiera conoce de su existencia.

Por otro lado, en lo que se refiere a los servicios de energía de las diferentes comunidades autónomas, que conforme a lo establecido en el artículo 98 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, deben atender las reclamaciones de los usuarios y resolver sobre el fondo de las mismas, presentan, entre otras, las siguientes deficiencias:

a) Salvo excepciones, solamente atienden aquellos casos en los que el consumidor posee contratada una de las modalidades de la tarifa PVPC, por lo que aquellos consumidores que poseen contratada una tarifa de mercado libre se ven obligados a intentar iniciar el arbitraje de consumo o, en el caso de que la empresa no acepte someterse al mismo, acudir a los tribunales de justicia (con todo el coste, incertidumbre e incomodidades que ello puede suscitar).

Este hecho supone que la contratación de una tarifa de mercado libre implique en gran parte del territorio del Estado que el consumidor tenga que renunciar a una de las vías de reclamación extrajudicial existentes para poder hacer valer sus derechos e intereses económicos y sociales ante la empresa.

b) No existe un criterio uniforme en las resoluciones que estos organismos emiten. Desde FACUA somos testigos directos de cómo controversias prácticamente idénticas son resueltas en unas comunidades autónomas a favor del consumidor y en otras comunidades autónomas a favor de la empresa. Esta falta de armonización en

6

Diferentes medios de comunicación han publicado noticias relativas a las dificultades de acceso al bono social. Por todas, a modo de ejemplo: “El bono social se encamina a perder hasta el 58% de sus beneficiarios”

(<https://www.elperiodico.com/es/economia/20180818/bono-social-factura-luz-electricas-perder-58-beneficiarios-6988459>); “Unos 180.000 hogares de Galicia, en riesgo de perder el bono social de la luz”

(<https://www.laopinioncoruna.es/economia/2018/08/22/180000-hogares-galicia-riesgo-perder/1321284.html>)

(Noticias consultadas el 6 de septiembre de 2018).

resoluciones administrativas que, aunque son susceptibles de recurso, son vinculantes para las partes, pueden ocasionar situaciones de inseguridad jurídica.

c) Algunos de los servicios autonómicos de energía tardan una gran cantidad de meses en resolver las reclamaciones que reciben debido a la falta de personal y/o recursos económicos suficientes para otorgar un servicio eficiente al consumidor. Si pensamos que, como venimos insistiendo a lo largo de las presentes páginas, el suministro de energía eléctrica es esencial para el desarrollo de una vida digna, una controversia sobre dicho suministro que tarde meses en ser resuelta puede suponer un gran perjuicio para el consumidor, que podrá sufrir situaciones tan gravosas como el corte del suministro o la percepción de cargos en su cuenta por importes que resulten totalmente desproporcionados al consumo que el afectado reconoce haber realizado.

V.- Al elevado precio del kWh que padece el consumidor residente en España debemos sumar la excesiva carga fiscal que padece este suministro, soportando además de sus tributos propios el tipo más alto de IVA, como si de un producto/servicio de lujo se tratase.

No existiría inconveniente legal alguno para que desde los poderes públicos se disminuyera la carga fiscal de este servicio, mediante la reducción del tipo de IVA a aplicar y mediante la reducción y/o eliminación de los tributos especiales que gravan el suministro eléctrico, y que así el consumidor viera reflejada en su factura de forma inmediata una disminución del importe al que tiene que hacer frente mes a mes.

No atender esta petición equivale a que desde el poder ejecutivo se ignore el carácter esencial que reviste el suministro eléctrico y la situación de pobreza energética que parte de las personas y núcleos familiares que se encuentran en España están sufriendo actualmente.

VI.- La liberalización del mercado eléctrico español ha originado un cuasi oligopolio donde unas series de empresas abarcan la práctica totalidad de la producción, distribución y comercialización (tanto del mercado libre como de los consumidores sujetos a la tarifa PVPC) de la energía eléctrica en España.

Este hecho implica que la liberalización realizada no ha originado los supuestos beneficios que tiene que provocar el libre mercado o, lo que es lo mismo, una competencia de precios y servicios entre los que el consumidor podría elegir.

La realidad del mercado minorista de electricidad lamentablemente es muy distinta. Lo habitual es que no exista ninguna tarifa de mercado libre que, según la CNMC, presente precios más beneficiosos para el consumidor que las modalidades de la tarifa PVPC, y que nos encontremos ante una subida prácticamente constante del precio del kWh.

Una muestra clara de lo indicado se extrae de los propios informes de la CNMC, que alertan de la proliferación de engaños en la venta a puerta fría, donde comerciales pertenecientes a comercializadoras de mercado libre mediante engaño y/o suministro de información incompleta consiguen que los consumidores cambien de la tarifa PVPC a una tarifa de mercado libre que les resulta más gravosa, siendo el grupo de casos más grave aquellos en los que este cambio de tarifa implica la pérdida automática del bono social. Una muestra de lo indicado la encontramos en la nueva obligación contenida en el artículo 5 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los

consumidores domésticos de energía eléctrica, por la que cuando un consumidor que esté acogido al bono social vaya a suscribir un contrato con un comercializador en mercado libre, el comercializador entrante deberá informar expresamente al consumidor de que la suscripción del nuevo contrato en libre mercado implicará que no resulte aplicable el bono social.

Por ello, desde FACUA hemos solicitado en diferentes ocasiones que la venta puerta a puerta o a puerta fría de suministros esenciales como el suministro eléctrico sea prohibida ⁷.

VII.- Resulta incuestionable que el legislador comunitario pretende que el sector eléctrico a nivel europeo derive hacia una liberalización total del mercado. Sin embargo, resulta más que cuestionable que dicha liberalización total pudiera tener un efecto positivo entre los consumidores residentes en España cuando, como indicábamos con anterioridad, la supuesta liberalización de nuestro sistema ha provocado una especie de oligopolio en el sector que ha ido consolidándose durante las diferentes legislaturas.

Es más, entendemos que es igualmente incuestionable que los Proyectos de Directiva y de Reglamento Europeo citados son también una muestra de que el legislador europeo es consciente de las dificultades y los perjuicios que para los pequeños consumidores residentes en alguno de los Estados miembros puede conllevar una privatización/liberalización total del sistema. En caso contrario, ninguno de los dos Proyectos contemplaría la posibilidad, aunque la misma pudiera ser temporal en los Textos definitivos, de que las tarifas eléctricas sean intervenidas por los poderes públicos con el objeto de garantizar el acceso al suministro eléctrico de los consumidores vulnerables y así evitar situaciones de pobreza energética. Es más, incluso se recoge la posibilidad de que el concepto de consumidor vulnerable sea adaptado por cada Estado a las idiosincrasias propias de su territorio.

VIII.- En este sentido, desde FACUA entendemos que la urgencia en la que actualmente se encuentra el pequeño consumidor de energía eléctrica residente en España exige que por parte de este Gobierno se proceda a las siguientes modificaciones legislativas:

-Bajada de la carga fiscal disminuyendo, como mínimo, el tipo de IVA, modificando el 21% actualmente aplicable al tipo del 4%, lo que exigiría una modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido. En los territorios con tributos propios, como las Islas Canarias, sería necesario aplicar el tipo mínimo de dichos tributos.

-Promulgar una nueva Ley que, por motivos de urgencia social, contemple la intervención directa de los precios del kWh en el mercado, **ampliando el concepto de consumidor vulnerable, incluyendo dentro de dicho concepto a todo consumidor doméstico que se encontrase dentro de un consumo racional y con una potencia contratada que no supere los 10 kW.** Debe prescindirse de la figura del bono social que ha demostrado durante todos estos años y, especialmente, tras su modificación en 2017, ser un sistema del todo ineficaz para paliar la pobreza energética que sufre parte de la sociedad de nuestro país.

7

“Fraude masivo: FACUA insta al Gobierno a Prohibir la comercialización de luz y gas a puerta fría”
(<https://www.facua.org/es/noticia.php?Id=12194>).

Esta nueva Ley tendría que presentar una redacción en la que se recogiese de forma pormenorizada el proceso de intervención del precio del kWh, los consumidores a los que estaría dirigido, y un sistema de fácil y rápido acceso de los consumidores a este tipo de tarifa. Todo ello con el propósito de evitar, por un lado, que se repitiesen las dificultades de acceso al actual bono social y, por otro lado, que el Tribunal Supremo volviera dictar un fallo similar al contenido en la Sentencia de 3 de noviembre de 2015 de la Sala tercera.

Asimismo, esta medida legislativa tendría que complementarse con un estudio/vigilancia pormenorizada del funcionamiento del mercado libre de electricidad español y de la determinación del precio del kWh en dicho mercado, de cómo actúan los agentes que intervienen en este mercado y de qué tipo de actividad presentan en el mismo.

La duración de esta medida tendría que extenderse todo el tiempo que fuera necesario para garantizar que en el sector eléctrico español exista una competencia real entre sus diferentes agentes que se vea reflejada directamente sobre el precio medio de mercado del kWh que se pusiera a disposición del consumidor, de forma que tal precio garantice el acceso por el pequeño consumidor a un servicio que debe ser considerado básico y esencial.

Igualmente, tales medidas deben venir acompañadas por una mejora de los sistemas alternativos de resolución de conflictos, mediante el refuerzo del arbitraje de consumo, incentivando su adhesión total por parte tanto de las empresas comercializadoras como distribuidoras que ejercen su actividad en España, y reforzando el funcionamiento de los servicios de energía autonómicos, imponiendo legalmente que entren a resolver sobre el fondo de todas las controversias que los consumidores les puedan plantear sobre su suministro de electricidad con independencia del tipo de tarifa que posean contratada, y destinando a estas Administraciones el presupuesto suficiente para que presenten servicios al consumidor en tiempos razonables, y dando las pautas necesarias para que las decisiones que se dicten sean armonizadas y no varíen según el territorio en el que el consumidor presente su reclamación.

Por último, desde FACUA consideramos esencial que se lleve a cabo una nueva regulación de los cortes de suministro, prohibiendo la realización de cualquier clase de corte durante determinados meses del año (por las temperaturas que se registran en España, estos meses tendrían que comprender tanto la etapa de invierno como la etapa de verano), y cuando en la vivienda afectada residan menores de edad; personas de la tercera edad; o ciudadanos que por su discapacidad física y/o enfermedad requieran de acceso al suministro eléctrico. Si bien es cierto que la aprobación del Real Decreto 897/2017 ha intentado armonizar los avisos de corte de suministro entre los consumidores que poseen contratadas tarifas de mercado libre y los que poseen contratada alguna de las modalidades de la tarifa PVPC, las medidas recogidas en dicho Decreto sobre cortes del suministro eléctrico resultan del todo insuficientes.

IX.- Se proceda a eliminar las trabas existentes respecto a la posibilidad de realizar instalaciones de autoconsumo, de modo que se potencie tanto el uso individual de este sistema, como el colectivo, fomentando la utilización de redes locales.



Consumidores en Acción