

# Propuestas en materia de suministros y pobreza energética dirigidas al Ministerio de Consumo

12 de febrero de 2021

## 1. Introducción

La sociedad civil lleva mucho tiempo en la lucha contra la pobreza energética y por la implementación de los derechos humanos al agua y al saneamiento. Fruto de esa lucha es, por ejemplo, la Ley catalana 24/2015, fruto de una ILP aprobada posteriormente por unanimidad en el Parlament, que por vez primera cambia el paradigma frente a los cortes de suministros, situando la responsabilidad en las compañías y no en las personas afectadas.

Por otro lado, en diciembre de 2020, el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea aprobaron la directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, que recoge algunas de las reivindicaciones de la iniciativa right2water -impulsada por movimientos sociales y sindicales con el apoyo de más de 1.800.000 personas-. Entre las demandas está que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para mejorar o mantener el acceso de todas las personas a las aguas destinadas al consumo humano, en particular, el acceso de colectivos vulnerables y marginados tal como los determinen los Estados miembro.

El estallido de la pandemia en marzo del año pasado nos ha permitido hacer incidencia en la importancia de contar con unos suministros garantizados, más allá de las épocas frías del año. A día de hoy, es imposible concebir una vida digna sin suministros en el hogar.

Por ello, desde septiembre de 2020, coincidiendo con el fin de la moratoria de cortes aprobada en marzo, diversos movimientos que estamos en contacto diario con personas afectadas, abogamos por su ampliación durante el estado de alarma, a la espera de cambios estructurales. La campaña conjunta consiguió que la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Teresa Ribera, nos emplazara a una reunión a mediados de diciembre en la cual pudimos plantear tres propuestas básicas:

1. La aprobación por parte del Consejo de Ministros de un real decreto-ley que vuelva a proteger a los miles de familias que a día de hoy pueden sufrir un corte de agua, electricidad o gas. Para ello, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, encabezado por la ministra Teresa Ribera, debe impulsar cuanto antes el establecimiento del **principio de precaución**, una herramienta que obligue a las compañías suministradoras a consultar con los Servicios Sociales competentes la situación de cualquier familia afectada por un aviso de corte y a garantizar sus suministros en el caso de que cumpla con unos baremos específicos de vulnerabilidad. A su vez, las facturas impagadas que deriven de la aplicación de este

mecanismo se sufragarán, de conformidad con un posterior desarrollo reglamentario, a través de un sistema de financiación participado al 100% por las propias compañías de todos los segmentos implicados.

2. La promulgación de un **periodo de carencia** que evite cualquier interrupción de suministro en el ámbito doméstico, que tendrá como fecha límite la puesta en funcionamiento del principio de precaución. Se trata de una medida excepcional y urgente si se quiere garantizar el acceso a energía y agua en invierno y en plena pandemia.
3. La **redefinición de la figura del consumidor vulnerable**, que abarque los suministros de agua y gas natural junto al de la electricidad, y que pueda ampliar los actuales requisitos de acceso por lo que al nivel de renta se refiere, dado que los mismos no se ajustan a la realidad social de la ciudadanía española y excluyen a una gran cantidad de familias de la protección frente al corte.

Consiguiendo tras la reunión que la Ministra impulsara la prolongación de la moratoria de cortes y quedando pendiente el camino hacia la implementación del principio de precaución, las entidades sociales trabajamos paralelamente sobre el concepto de consumidor vulnerable. El propio Ministerio de Consumo potenció la aprobación del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, impulsado por el propio Ministerio de Consumo, que incluye importantes novedades.

La definición de la figura de persona consumidora vulnerable es de vital importancia en esta lucha, ya que es el sujeto que se ha definido como beneficiario del bono social y a este hecho se ha circunscrito la prohibición de cortes de luz en viviendas. Por ello, creemos que desde este Ministerio se puede impulsar en coordinación con el resto de ministerios implicados un mayor desarrollo de los derechos asociados a esa figura de consumidor vulnerable.

En este contexto, aportamos una serie de propuestas derivadas de nuestra experiencia a pie de calle con las familias afectadas por pobreza energética y el análisis de las lagunas de la actual normativa de protección.

## 2. Ampliación de la definición de consumidor vulnerable

Las especiales consecuencias derivadas de la actual crisis sociosanitaria inducen a reconsiderar la vigente definición de consumidor vulnerable y vulnerable severo, en tanto que los coeficientes asociados en cada caso al indicador IPREM dan como resultado unos valores de referencia que se estiman bajos y no ajustados a la realidad actual de los niveles de renta, especialmente si se tienen en cuenta los gastos asociados, por ejemplo, al alquiler de la vivienda o a condiciones de precariedad laboral, que pueden inducir a determinados

sectores sociales a acceder a condiciones de vulnerabilidad, aún cuando actualmente no lo estén.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone revisar la clasificación de renta para los consumidores potencialmente considerados como vulnerables y vulnerables severos según la tabla siguiente. Esta propuesta está basada en los baremos de ingresos familiares aplicados en la Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que a nuestro entender responden mejor a la realidad de las familias que sufren pobreza energética.

TIPO UNIDAD FAMILIAR		RENDA CONJUNTA ANUAL VIGENTE	RENDA CONJUNTA ANUAL PROPUESTA
Sin menores	Vulnerable	≤ 1,5 IPREM: 11.862,90€	≤ 2,5 IPREM: 19.771,50€
	Vulnerable severo	≤ 0,75 IPREM: 5.931,45€	≤ 2 IPREM: 15.817,20€
1 menor	Vulnerable	≤ 2 IPREM: 15.817,20€	≤ 2,75 IPREM: 21.748,65€
	Vulnerable severo	≤ 1 IPREM: 7.908,60€	≤ 2,25 IPREM: 17.794,35€
2 menores	Vulnerable	≤ 2,5 IPREM: 19.771,50€	≤ 3 IPREM: 23.725,80€
	Vulnerable severo	≤ 1,25 IPREM: 9.885,75€	≤ 2,5 IPREM: 19.771,50€
Circuns. especiales		+0,5 IPREM: 3.954,30€	+0,5 IPREM: 3.954,30€

En el caso de los suministros de energía, las consideraciones de consumidor vulnerable y vulnerable severo se ajustarán a lo establecido en el artículo 3 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 teniendo en cuenta los valores revisados de la renta conjunta anual del cuadro anterior.

Por lo que respecta a los servicios de agua, la consideración que tienen de derecho humano les confiere una serie de particularidades asociadas a sus criterios normativos y principios fundamentales que es necesario tener en cuenta, especialmente en lo que respecta al mínimo vital, que está directamente relacionado con la asequibilidad, disponibilidad, universalidad y no discriminación, e implica la garantía de la cantidad de agua necesaria para asegurar una vida digna, la prohibición de cortes de suministro y, en casos de especial vulnerabilidad, en su gratuidad. En este contexto, la regulación deberá otorgar sentido práctico a la disponibilidad y asegurar, al menos, el acceso a una cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente, fiable y apta para el uso personal y doméstico y para prevenir enfermedades.



### 3. Información transparente y clara

El Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, impulsado por el propio Ministerio de Consumo introduce por primera vez una protección reforzada para los llamados consumidores vulnerables e incluye también situaciones de vulnerabilidad no sólo por razones económicas, sino por una gran diversidad de causas que hasta ahora no se habían tenido en cuenta: desprotección, subordinación, indefensión, falta de información clara, etc., lo que nos pone en riesgo de sufrir abusos, fraudes o engaños.

A través de la modificación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, se introducen mayores exigencias en materia de información. Por ejemplo, la nueva redacción del artículo 18 establece que “todos los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberán ser de fácil acceso y comprensión y, en todo caso, incorporar, acompañar o, en último caso, permitir obtener de forma clara y comprensible, información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales”.

El suministro eléctrico es un servicio esencial del que no podemos prescindir, y esto nos convierte en "consumidores cautivos", por tanto, expuestos a una mayor vulnerabilidad; es especialmente punzante el grado de desconocimiento de la ciudadanía acerca de las diferencias entre mercado regulado y libre, un aspecto clave en cuanto al acceso a descuentos y prohibiciones de corte, que deja en total desprotección a muchas familias. Según datos de la propia CNMC, un 64% de los hogares desconocen si su suministro se encuentra en el mercado regulado o el libre (70% en el caso del gas). Más grave aún, un 77% de españoles desconocen la diferencia entre mercado libre y regulado (74% en gas). En un escenario ideal, deseáramos que todos los consumidores vulnerables tuvieran contratada la tarifa PVPC y contasen con el correspondiente bono social, pero la realidad es muy diferente: nos encontramos que hasta un 30,4% de los españoles desconocen la existencia de este mecanismo. Este grado de desconocimiento viene asociado a que, según datos del propio organismo, en 2019 un 62% de los puntos de suministro (muchos de ellos de familias vulnerables) tenían contratada una tarifa en el mercado libre. Estos datos nos arrojan a una situación que vemos cotidianamente en nuestras asambleas e intervenciones directas con personas afectadas: muchas familias vulnerables se encuentran aún en mercado libre y no disponen de bono social.

Las circunstancias anteriores se reproducen en buena medida en el caso de los suministros de agua potable y saneamiento urbanos, en tanto que las personas beneficiarias de las bonificaciones sociales son un porcentaje menor de las que potencialmente pueden acceder a estas ayudas. En este sentido, cobra especial importancia la disponibilidad de información sobre estos temas, pero también sobre las condiciones contractuales, las políticas y

estructuras tarifarias, la gestión del servicio, calidad del agua, entre otros aspectos. El acceso a la información relevante debería poder realizarse mediante procedimientos que garanticen la máxima difusión y transparencia que, en el caso del agua, son una condición imprescindible para la participación de los ciudadanos en la gestión de los servicios de agua que, en sí misma, es un derecho humano.

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, establece algunas obligaciones a las compañías comercializadoras de electricidad en materia de información cuando tratan con consumidores vulnerables. En líneas generales, la actual normativa se puede resumir de la siguiente forma:

- Ante cualquier comunicación de requerimiento de pago a un consumidor en mercado libre, la comercializadora debe advertir a éste sobre la posibilidad de acceder al mercado regulado y al mecanismo del bono social. No obstante, no se facilita ningún formato ni modelo al respecto, dejando en manos de cada compañía la mejor vía para realizar esa comunicación.
- Cuando un consumidor en mercado libre pide información a su compañía acerca de la posibilidad de acceder a mercado regulado, la empresa debe informarle que sólo podrá acceder a él mediante una comercializadora de referencia. Como en el caso anterior, no se facilita un modelo para ello.
- Acceso a mercado regulado sin coste ni penalización para el consumidor, a pesar de que en el contrato se incluyan penalizaciones por no respetar un periodo mínimo de permanencia..
- El cambio de titularidad de un contrato se puede gestionar al mismo tiempo que la tramitación del bono social.
- Cuando un consumidor con bono social solicita el paso a mercado libre, la compañía del mercado libre debe informarle que el cambio implicará la imposibilidad de acceder al bono social. En este caso, a diferencia de los anteriores, se requiere que el consumidor suscriba un documento en el que se indica esta consecuencia y el modelo se encuentra en un anexo del real decreto.
- Por último, cuando un consumidor en mercado regulado solicita el paso a mercado libre, la nueva compañía debe informarle que el paso implicará la imposibilidad de acceder al bono social. En este caso, no se facilita ningún modelo.

A través de nuestra experiencia en la atención de familias que sufren pobreza energética, hemos detectado la insuficiencia de las medidas que acabamos de resumir. La realidad que vivimos en nuestras asambleas y espacios colectivos es que muchas familias vulnerables se encuentran aún en mercado libre sin conocer las ventajas del mercado regulado y los derechos asociados, o realizan el paso al mercado libre desde el regulado a través de prácticas comerciales de dudosa ética.

Por ello, aportamos cuatro propuestas concretas a fin de solventar esta situación:

- a) Implementación de formatos homogéneos de comunicación en todos los casos anteriores con modelos creados por parte de los ministerios competentes. Es crucial mejorar este aspecto, pautando modelos escritos para todos los pasos de mercado libre a mercado regulado, en los cuales de forma clara, transparente, menos técnica y mucho más pedagógica, se informe a los consumidores de las consecuencias de este cambio .
- b) Deber de remitir una comunicación anual a todos los consumidores en mercado libre y regulado sobre las características del mercado regulado y el bono social y sus requisitos de acceso.
- c) Reserva de presupuesto estatal para la creación por parte de los ayuntamientos y los consejos comarcales de oficinas de atención al consumidor energético, en las cuales poder tramitar optimizaciones de facturas, consultas contractuales y resolución de conflictos con las compañías suministradoras.
- d) Ante una contratación nueva, deber de informar de las características e implicaciones de contratar con una comercializadora regulada o con una de mercado libre.

Atendiendo a la especial opacidad que existe en la información relativa a los servicios del abastecimiento y saneamiento urbanos, se considera relevante que se articulen sistemas de información de libre acceso que hagan posible obtener datos relevantes de los servicios urbanos de abastecimiento y saneamiento de agua. Atendiendo a que estos servicios son derechos humanos, los sistemas de información deben garantizar la participación ciudadana en su gestión y ser transparentes tanto en lo que respecta a su gobernanza pública y democrática, como a la calidad y representatividad de sus datos y a las conclusiones que se deriven de su análisis.

#### **4. Prohibición de prácticas de reclamación de deudas a consumidores vulnerables**

Uno de los principales problemas con el que se encuentran las familias vulnerables, y que no ha sido resuelto con la actual moratoria de cortes, es la deuda generada por estas familias a partir del impago de facturas. En la actualidad, no existe un marco regulatorio que proteja específicamente a las personas que adeudan cantidades a sus compañías suministradoras. Muchas de las empresas, por tanto, disponen de diferentes medios para reclamar estas deudas, a menudo empleando técnicas de acoso de dudosa legalidad y ética.

En primer lugar, es común que las compañías cedan la reclamación de deuda a terceros actores como despachos de abogados y compañías especializadas de recobro. Éstas remiten comunicaciones en las cuales se amenaza con un lenguaje confuso con emprender acciones judiciales -incluyendo en muchos casos la primera página de una demanda tipo-, realizan llamadas a diario en las que se emplea una extrema agresividad -e incluso se hacen pasar por personal judicial. Este tipo de prácticas ya han sido rechazadas por parte

de diferentes instituciones, como es el caso del Síndic de Greuges en Catalunya, porque generan un alto nivel de angustia y sufrimiento en las familias afectadas.

En segundo lugar, detectamos también la desprotección de muchas personas con deuda en el caso de que las compañías acudan a la vía judicial a fin de reclamar las cuantías que se adeudan. Las empresas interponen una demanda de procedimiento monitorio y, dependiendo del partido judicial, si la cuantía reclamada es inferior a 3.000 €, no se permite que la persona afectada solicite un abogado de oficio, debiendo ésta contestar de su puño y letra una demanda que en muchos casos no entiende por su lenguaje técnico.

Sobre estas dos cuestiones, incluimos algunas medidas necesarias en aras de proteger a las familias que sufren este tipo de prácticas:

- a) Prohibición de ceder la reclamación de deuda de consumidores vulnerables a terceros actores.
- b) Obligación por parte de las compañías de disponer de un servicio específico de atención a los consumidores vulnerables.
- c) Limitación del número de comunicaciones y/o llamadas a consumidores vulnerables y limitaciones del contenido de las mismas, excluyendo la posibilidad de incluir escritos judiciales no presentados.
- d) Facilitación del acceso a representación letrada gratuita para cualquier procedimiento judicial de reclamación de cantidades (sin importar la cuantía).

## **5. Protección especial de los suministros considerados esenciales (dependientes energéticos)**

La normativa actual aplica la figura del suministro esencial a aquellos hogares donde el suministro de energía eléctrica sea imprescindible para alimentar un equipo médico que resulte indispensable para mantener con vida a una persona, siempre con constancia documental formalizada por personal médico. En este caso, no es necesario contar con bono social.

En este marco, vemos la necesidad de ampliar la figura del suministro esencial, para que pueda contemplar el suministro eléctrico ininterrumpido para otros tratamientos médicos que se realizan en los hogares y cuyas medicaciones requieren refrigeración continua, como pueden ser los tratamientos con insulina, por ejemplo. Estas situaciones se ven agravadas por la escasez de farmacias y servicios sanitarios de proximidad en muchos territorios del Estado español con poca densidad poblacional. Asimismo, las personas con movilidad reducida requieren que las comunidades de vecinos donde se encuentran sus viviendas cuenten con un flujo ininterrumpido de energía para poder facilitar su acceso a todo tipo de tratamientos médicos o para la recarga de elementos como las sillas de ruedas eléctricas.

Por lo que respecta a los servicios de agua urbana, su consideración como un derecho humano exige que todas las personas deben disponer de agua suficiente, salubre,



aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico en todos los ámbitos de la vida, que debe ser posible de forma universal y sin discriminación. Esto implica que, en caso de situaciones de vulnerabilidad económica y social, las administraciones públicas titulares de estos servicios -los ayuntamientos-, deben garantizar un mínimo vital de agua -que puede ser gratuito y, en ningún caso, afecto a cortes de suministro-, asociado a un nivel de vida digno que asegure el disfrute de otros derechos y necesidades básicas. Precisamente la regulación del mínimo vital es uno de los retos que se deberán abordar en el futuro inmediato en el contexto de los servicios de agua urbana.

## **6. Más allá de la figura de persona consumidora vulnerable**

Una figura del consumidor vulnerable que responda a las necesidades de la población es básica, especialmente en suministros sin los cuales es imposible construir una vida digna. Actualmente, esta figura está íntimamente ligada a la del bono social. El bono social es la única herramienta que existe actualmente para luchar contra la pobreza energética. Sin embargo, no es una herramienta del todo efectiva. No es del todo efectiva, porque no llega a todas las personas que están en situación de pobreza energética por diferentes circunstancias, o por circunstancias cambiantes. No es efectiva porque su tramitación es muy compleja y sus prórrogas hacen que las usuarias tengan que reiniciar los trámites desde cero. Y no es efectiva porque un problema estructural en torno al derecho a los suministros básicos no puede tener como única herramienta una ayuda en forma de descuento por circunstancias determinadas, un descuento condicionado, con todas sus carencias.

Entendemos que debemos cambiar de mentalidad y pasar de pensar en un bono social a pensar en una tarifa social, que proteja de manera más eficiente a una mayor sección de la sociedad, y que aúne medidas de muy diferente naturaleza. Esto requerirá un intenso trabajo en la sociedad civil, y también entre diferentes ministerios, y, en ese sentido, consideramos primordial el trabajo del Ministerio de Consumo.