

## LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR (CATALÁN) EN SITUACIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA, MÁS RUIDO QUE NUECES

**Ana I. Mendoza Losana**

Profesora Contratada Doctora de Derecho Civil (acreditada a T.U.)

Centro de Estudios de Consumo

Universidad de Castilla-La Mancha

**Resumen:** La Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo impone a las empresas suministradoras de energía eléctrica ciertos deberes con el objetivo de proteger a los consumidores que se hallan en una situación de «pobreza energética». Este documento expone los derechos de los consumidores catalanes en situación de vulnerabilidad económica y los nuevos deberes de las eléctricas en las relaciones con los consumidores catalanes, pone de manifiesto algunas carencias de la norma y cuestiona la competencia de la Generalidad para regular el sector eléctrico.

**Palabras clave:** pobreza energética, vulnerabilidad económica, interrupción del suministro eléctrico, Fondo de atención solidaria de suministros básicos.

**Title:** The rights of the consumer (Catalan) suffering energy poverty, much ado about nothing

**Abstract:** The Law 20/2014, of December 29, amending the Law 22/2010, of July 20, of the consumer code of Catalonia, improving the protection of people in the field of consumer credit and mortgage loans, economic vulnerability and consumer relations imposes certain duties on the electric power suppliers with the target to protect the consumers suffering «energy poverty». This document sets out the rights of Catalan consumers in situation of economic vulnerability and the new duties for electricity companies in their relations with Catalan consumers, reveals some lacks of the norm and questions the authority of the Generalitat to regulate the electrical sector.

**Keywords:** energy poverty, economic vulnerability; interruption of the power supply; Fund of solidarity attention of basic supplies.

**SUMARIO.** 1. «Pobreza energética» y «vulnerabilidad económica», dos conceptos por definir. 2. ¿Quiénes son los “consumidores” protegidos por la norma? 3. ¿Quiénes son las empresas obligadas por la norma? 4. Procedimiento a seguir ante un impago del suministro eléctrico en Cataluña 4.1. *Supuesto de hecho: dos facturas impagadas no reclamadas.* 4.2. *Requerimiento fehaciente de pago y deberes informativos.* 4.3. *Suspensión del procedimiento de interrupción del suministro por presentación de informe social o de su solicitud.* 5. Efectos de la declaración de la situación de «vulnerabilidad económica» 6. Dudas sobre la constitucionalidad de la norma. 7. Otros modelos de protección ante la pobreza energética. 8. Conclusión.

La Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo<sup>1</sup> impone a las empresas suministradoras de energía eléctrica ciertos deberes con el objetivo de proteger a los consumidores que se hallan en una situación de «pobreza energética». La iniciativa no es nueva. Ya el Decreto-ley 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, contenía algunas medidas en esta materia. El citado decreto ley fue recurrido por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, que suspendió sus efectos y ha resultado finalmente derogado por esta Ley 20/2014.

A diferencia del resto de la ley, que ha entrado en vigor a los tres meses de su publicación (el 1 de abril del 2015), los artículos 3 y 17 y la disposición adicional primera, que contienen las medidas para hacer frente a la pobreza energética, entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, el 1 de enero de 2015. Con todo, se ha de advertir que, por las numerosas cuestiones que quedan indefinidas en la ley, su aplicación efectiva está condicionada a la aprobación de un imprescindible reglamento de desarrollo, que, tres meses después de su entrada en vigor, aún no se ha publicado.

Este documento expone los derechos de los consumidores catalanes en situación de vulnerabilidad económica y los nuevos deberes de las eléctricas en las relaciones con los consumidores catalanes, pone de manifiesto algunas carencias de la norma y cuestiona la competencia de la Generalidad para regular el sector eléctrico.

## **1. «Pobreza energética» y «vulnerabilidad económica», dos conceptos por definir**

---

<sup>1</sup> DO. Generalitat de Catalunya núm. 6780, 31-12-2014; BOE núm. 18, 21-1-2015.

Se define la pobreza energética como la «incapacidad de un hogar para satisfacer el mínimo de servicios energéticos y, de esta forma, garantizar las necesidades básicas teniendo en cuenta los factores personales, geográficos y materiales que concurren», cuyos parámetros se definirán por reglamento (art. 111-2, v de la Ley 22/2010 en redacción dada por art. 3 Ley 20/2014).

El nuevo artículo 111-2 de la Ley 22/2010, letra w enumera una serie de criterios cuya concurrencia deberán apreciar los servicios sociales para declarar la situación de «vulnerabilidad económica». Se encuentran en esta situación, las personas consumidoras que presentan una carencia de recursos económicos, de acuerdo con los siguientes criterios:

1º. *Límite de ingresos*. El total de ingresos de los miembros de la unidad familiar o convivencial no ha de ser superior, por todos los conceptos, a 1,5 veces el indicador de renta de suficiencia<sup>2</sup>, incrementado por los siguientes conceptos:

- a) Un 30% por cada miembro de la unidad a partir del tercero.
- b) Un 10% por cada miembro de la unidad en situación de dependencia moderada.
- c) Un 20% por cada miembro de la unidad en situación de dependencia severa.
- d) Un 30% por cada miembro de la unidad en situación de gran dependencia.
- e) Un 10% por cada miembro de la unidad de sesenta y cinco años o más.

Para determinar si se supera este límite, deben añadirse los ingresos que los miembros de la unidad familiar reciban en concepto de percepciones o ayudas sociales.

2º. *Imposibilidad de reducir más el gasto relativo al consumo*. Es preciso «que se declare que no puede reducirse el gasto relativo al consumo de bienes o servicios porque se han agotado todas las medidas a tal fin». El reglamento de desarrollo deberá concretar este extremo que suscita numerosos interrogantes. La primera duda es de índole procedimental: ¿quién debe declararlo: es una actividad de control de los servicios sociales o basta una declaración responsable del interesado? Pero también hay dudas sustantivas. Sin ánimo de resultar frívola en una cuestión que genera tanto sufrimiento, ¿deben los servicios sociales valorar si los miembros de la unidad familiar se duchan o se bañan o si riegan sus plantas con demasiada frecuencia o ponen demasiado la lavadora? ¿controlarán si deben soportar más el frío o el calor o si encienden demasiados aparatos eléctricos? Los servicios sociales podrán controlar variables objetivas como la potencia contratada pero es imprescindible la valoración de las circunstancias peculiares de cada caso. Así, por ejemplo, no bastará que la potencia contratada sea la mínima, sino la mínima en función de

---

<sup>2</sup> Conforme a la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de Presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el año 2015, este indicador es de 569,12 euros mensuales y 7.967,73 euros anuales para el ejercicio 2015. Para el resto de España, según la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015, el indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM) para el año 2015 es de 532,51 € mensuales y de 7.455,14 €.

las necesidades de consumo de cada familia. Para garantizar la seguridad jurídica y evitar cualquier atisbo de arbitrariedad administrativa, es imprescindible que el reglamento de desarrollo estandarice parámetros de consumo objetivos en función del número de miembros o incluso de las peculiaridades de cada hogar (ej. vivienda dotada de cocina de gas butano o de placa vitrocerámica; vivienda con calefacción eléctrica o con otro tipo de combustible...).

3º. *Tarifas sociales*. Los solicitantes deben acreditar que las tarifas que tienen contratadas para el servicio de suministro de agua, electricidad o gas responden a la modalidad de tarifa social establecida por la normativa aplicable. En el caso del suministro eléctrico, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico<sup>3</sup> regula la tarifa de último recurso (art. 17) y el bono social (art. 45), para los consumidores vulnerables, cuya cuantía es distinta en función del menor o mayor grado de vulnerabilidad del consumidor<sup>4</sup>. Conforme a la Ley del Sector Eléctrico, serán considerados como consumidores vulnerables los consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen y en todo caso, «se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual» (art. 45.1 Ley 24/2013). Curiosamente, el Gobierno no aprovechó el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, que establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación<sup>5</sup>, para concretar la definición de consumidores vulnerables. No habiendo sido regulada aún a nivel estatal la figura del consumidor vulnerable, tendrán derecho al bono social los suministros de los consumidores, que siendo personas físicas, tengan una potencia contratada inferior a 3 kW en su vivienda habitual; los consumidores con sesenta o más años de edad que acrediten ser pensionistas por jubilación, incapacidad permanente y viudedad y que perciban las cuantías mínimas vigentes; los consumidores que acrediten ser familias numerosas y los consumidores que acrediten formar parte de una unidad familiar que tenga todos sus miembros en situación de desempleo (DT 10ª Ley 24/2013)<sup>6</sup>. La regulación autonómica viene así a completar la protección otorgada a los usuarios vulnerables por la ley estatal reguladora del sector eléctrico. Si la Generalidad de Cataluña ostenta o

---

<sup>3</sup> BOE núm. 310, 27-12-2013.

<sup>4</sup> Sobre las distintas tarifas reguladas en el sector eléctrico puede verse mi trabajo "La nueva regulación del sector eléctrico: nuevos derechos para los consumidores y nuevo régimen de precios", abril 2014, <http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/33/sectorElectrico.pdf>

<sup>5</sup> BOE núm. 77, 29 marzo 2014.

<sup>6</sup> El procedimiento para la solicitud del bono social se regula en la Resolución de la Secretaría de Estado de Energía, de 26 de junio de 2009, que determina el procedimiento de puesta en marcha del bono social (BOE núm. 156, 29-6-2009), conforme al 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 (BOE núm. 111, 7-5-2009).

no competencia suficiente para adoptar este tipo de medida es una cuestión sobre la que se reflexionará en el último apartado de este documento.

## 2. ¿Quiénes son los “consumidores” protegidos por la norma?

La nueva redacción del apartado 2, del artículo 111-1 del Código de consumo de Cataluña, amplía el ámbito de aplicación de los derechos y las obligaciones establecidos por el código “en la medida en que sean compatibles” a: a) Las relaciones de prestación de servicios entre las *personas físicas empresarias* que estén dentro del régimen especial de *trabajadores autónomos* y las empresas prestadoras de servicios básicos y servicios de tracto continuado; b) Las relaciones entre empresas prestadoras de servicios básicos y servicios de tracto continuado y los entes que tengan la consideración de *microempresas* de acuerdo con la Recomendación 2003/361/CE, de 6 de mayo.

Sin embargo, esta ampliación del ámbito subjetivo del Código de consumo no afecta a las normas sobre pobreza energética que se refieren a las «personas consumidoras en situación de vulnerabilidad económica» (nueva redacción del art. 252-4.6 y 7) o a las «unidades familiares» (art. 252-4.8).

El ámbito subjetivo resulta restringido por la remisión del artículo 111, w,3º del Código de Consumo a la legislación sectorial. Conforme al régimen de tarifas sociales previsto en la Ley del Sector Eléctrico (actualmente reducido al bono social), únicamente los consumidores que sean personas físicas, declaradas en situación de vulnerabilidad, acogidas a precio voluntario al pequeño consumidor (PVPC), suministradas por un comercializador de referencia<sup>7</sup> y *sólo en relación a su vivienda habitual* podrán beneficiarse de las medidas previstas ante la pobreza energética (art. 45.3 Ley 24/2013).

Naturalmente, el ámbito territorial de aplicación es Cataluña. El punto de suministro protegido (la vivienda habitual) ha de estar ubicada en Cataluña.

Quedan excluidos los siguientes colectivos:

- a) Consumidores acogidos a PVPC para segundas viviendas.
- b) Los consumidores que hayan optado por ofertas de mercado o por un precio fijo alternativo al PVPC. Desde esta perspectiva, la ley catalana, que impone deberes informativos, debería exigir a las comercializadoras que en su información precontractual incluyeran un aviso relativo a la no aplicación de las obligaciones previstas para situaciones de especial vulnerabilidad económica, si el consumidor opta por la contratación de ofertas en el mercado libre. Sin embargo, no se obliga a informar sobre este extremo.

---

<sup>7</sup> La lista de comercializadores de referencia con sus datos de contacto para la recepción de consultas y solicitudes de otorgamiento del Bono Social, publicado por la CNMC en virtud 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 puede consultarse en [http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Energia/Operadores/comercializadoras/COMERC\\_ENERGIA\\_ELECTRICA/20141216\\_List\\_ComRef\\_BonoSocial\\_201412.pdf](http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Energia/Operadores/comercializadoras/COMERC_ENERGIA_ELECTRICA/20141216_List_ComRef_BonoSocial_201412.pdf).

- c) Profesionales autónomos y/o pequeñas y medianas empresas para sus locales u oficinas.

### 3. ¿Quiénes son las empresas obligadas por la norma?

Los artículos 252-4.6 y 252-4.10 imponen deberes informativos a las «empresas prestadoras» y a las «empresas suministradoras», respectivamente. En el ámbito energético, ha de entenderse que las obligadas a informar sobre las tarifas sociales y los derechos que asisten al consumidor en caso de vulnerabilidad económica son las empresas comercializadoras. Lo que la norma no regula es si sólo las comercializadoras de referencia o todas las empresas comercializadoras de energía (también las que suministran en el mercado libre e independientemente de que los consumidores en el mercado libre queden fuera del régimen de protección).

Del mismo modo, según el artículo 252-4.7, es «la empresa suministradora» quien «debe suspender la interrupción del suministro hasta que se aporte el informe (de los servicios sociales) o hayan transcurrido dos meses desde que se le comunicó que se había solicitado». Técnicamente, es la distribuidora (no la comercializadora) quien lleva a cabo la interrupción del suministro a petición de la comercializadora. Por tanto, si el usuario comunica a la empresa comercializadora que ha solicitado la declaración de vulnerabilidad económica, corresponde a la distribuidora suspender la interrupción por impago, conforme a la información facilitada por la comercializadora. En este contexto, son previsibles conflictos derivados de la intervención de ambas empresas. La distribuidora carece de instrumentos para controlar si la comercializadora ha cumplido o no las nuevas exigencias procedimentales, por lo que, en caso de incumplimiento, no asumirá ningún tipo de responsabilidad (ni administrativa, ni civil). La norma no contiene respuesta alguna ante el supuesto descrito, pero cabe aplicar por analogía lo previsto en el Real Decreto 1955/2000<sup>8</sup> para la rescisión del contrato, que libera de responsabilidad a la distribuidora que procede a la interrupción del suministro en el plazo de cinco días hábiles desde la notificación de rescisión del contrato por el comercializador si no recibe comunicación en contra del propio comercializador o el usuario no acredita la contratación de un nuevo suministro (art. 86.2.II<sup>9</sup>).

---

<sup>8</sup> Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, que regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (BOE núm. 310, 27-12-2000).

<sup>9</sup> *Artículo 86 RD 1955/2000:*

2. Cuando se rescindiera un contrato de suministro entre un consumidor y un comercializador antes de la fecha de expiración del mismo, el comercializador podrá exigir la suspensión del suministro a la empresa distribuidora mediante comunicación fehaciente a la misma. La empresa distribuidora procederá a la suspensión del suministro si transcurridos cinco días hábiles desde la citada notificación el comercializador no indicase lo contrario o el consumidor no acreditase la suscripción de un nuevo contrato con otro comercializador.

#### 4. Procedimiento a seguir ante un impago del suministro eléctrico en Cataluña

En principio y en tanto no haya un eventual pronunciamiento del Tribunal Constitucional, tras la reforma del Código de consumo, en Cataluña, el procedimiento para ejecutar la interrupción del servicio ante un impago es el regulado por la normativa autonómica y no el previsto en la normativa sectorial estatal (arts. 52.3 Ley 24/2013 y 85 RD 1955/2000). Éste sólo será de aplicación supletoria en lo no previsto en la normativa autonómica de consumo (arts. 252-5.6 y 252-4, apdos. 6 a 10 del Código de consumo). No obstante, como se ha dicho, para la efectiva aplicación del procedimiento regulado por la normativa autonómica resulta imprescindible la aprobación del reglamento de desarrollo.

##### 4.1. Supuesto de hecho: dos facturas impagadas no reclamadas

Con carácter general, la nueva redacción del artículo 252-5.6 del Código de consumo de Cataluña regula los supuestos de interrupción de los servicios de tracto sucesivo en los siguientes términos: «Para interrumpir el servicio de trato continuado, es preciso que existan, como mínimo, *dos recibos o facturas impagados* sobre los que *no exista ninguna reclamación pendiente de resolución, siempre que no hayan sido objeto de reclamación por la persona consumidora*, que se le hayan comunicado de modo fehaciente las consecuencias de este impago y que se le haya dado un plazo no inferior a diez días hábiles para pagarlos».

Conforme a esta regulación, no basta que se haya producido un retraso de al menos dos meses en el pago de una factura del suministro eléctrico como exige el artículo 85 del RD 1955/2000, es preciso que se hayan dejado de pagar al menos dos facturas y que «no exista ninguna reclamación pendiente de resolución, siempre que no hayan sido objeto de reclamación por la persona consumidora». El precepto transcrito genera cierto desconcierto: ¿quiere decir que no debe haber reclamaciones pendientes presentadas por la empresa y que si la reclamación ha sido presentada por el consumidor no hay obstáculo para proceder a cortar el suministro? Es comprensible que se pretenda evitar conductas estratégicas u oportunistas por parte de los consumidores (reclamar siempre las facturas para evitar el corte del suministro) pero establecer como regla general la contraria (si hay reclamaciones del usuario, se puede cortar el suministro en todo caso) resulta paradójico y constituye un claro obstáculo para que el consumidor ejerza su derecho a reclamar con eficacia (art. 8.f TRLGDCU), generando indefensión. Pero hay más: si presentada una reclamación, la empresa no pueden suspender el suministro, ¿qué incentivo tiene para reclamar antes de cortar? Primero requerirá el pago de forma fehaciente y en caso de impago, cortará el suministro y después interpondrá la correspondiente reclamación

---

En estos casos, cuando el comercializador de energía eléctrica no hubiera comunicado a la empresa distribuidora la rescisión del contrato de suministro, la empresa distribuidora quedará exonerada de cualquier responsabilidad sobre la energía entregada al consumidor.

de cantidad. Mientras, el usuario tampoco tendrá ningún incentivo para reclamar pues sabe que eso veda la posibilidad de interrumpir el procedimiento de corte del suministro (i).

#### *4.2. Requerimiento fehaciente de pago y deberes informativos*

La comercializadora deberá requerir el pago de forma fehaciente, avisar de la suspensión del suministro por impago e informar en esta comunicación de los derechos del consumidor (catalán) «que afectan a la pobreza energética y de los demás derechos que tienen las personas consumidoras en situación de vulnerabilidad económica de acuerdo con la normativa vigente» (art. 252-4.6).

La norma se limita a exigir que esta información se redacte de forma clara, transparente y adecuada a las circunstancias, «de acuerdo con las directrices que fije la Agencia Catalana del Consumo». No se detalla el contenido de la información, que, en mi opinión, debe referirse al menos a los siguientes aspectos: a) las tarifas sociales previstas en la normativa sectorial; b) el derecho a ser declarado en situación de vulnerabilidad económica si se cumplen los estándares previstos en el artículo 111-2,w del Código de consumo; c) la posibilidad de suspender hasta un máximo de dos meses el procedimiento de interrupción del suministro por impago mientras se tramita la solicitud de declaración de vulnerabilidad económica ante los servicios sociales; d) el derecho a no sufrir cortes del suministro durante los meses críticos en caso de obtener la correspondiente declaración de vulnerabilidad económica; e) la posibilidad de pactar fórmulas de fraccionamiento del pago de la deuda de mutuo acuerdo o a través de procedimientos voluntarios de resolución de conflictos (mediación y arbitraje); f) el derecho a pagar íntegra o parcialmente la deuda, independientemente del pacto de aplazamiento; g) el derecho a acudir a instrumentos públicos de apoyo económico (Fondo de atención solidaria de suministros básicos), cuando se hayan agotado los mecanismos de resolución de conflictos.

#### *4.3. Suspensión del procedimiento de interrupción del suministro por presentación de informe social o de su solicitud*

Recibida la comunicación, el usuario podrá presentar en el plazo de quince días un informe emitido por los servicios sociales en el que se declare su situación de vulnerabilidad económica, conforme a los criterios de la letra w del nuevo artículo 111-2 del Código de consumo, o en su defecto, la solicitud registrada dirigida a los servicios sociales para que se declare esta situación (art. 252-4.7 Código de Consumo).

Como medida cautelar, en tanto se tramita el expediente para analizar la situación personal de «vulnerabilidad económica», que los servicios sociales deberán resolver en el plazo de quince días (i), se paraliza el procedimiento de suspensión del suministro asociado al impago hasta que se aporte el

informe o hasta que transcurran dos meses desde que se comunicó que se había pedido.

Se ha de aceptar como inherente a este sistema de protección, y por tanto casi inevitable, el riesgo de saturación de los servicios sociales motivado no sólo por la creciente demanda de usuarios que pretenden legítimamente beneficiarse del sistema, sino también por eventuales conductas oportunistas de usuarios que o bien obstruyan la actuación de los servicios sociales con el fin de dilatar al máximo posible (dos meses) la suspensión del procedimiento de interrupción del suministro o bien soliciten esta declaración aún a sabiendas de que no reúnen los requisitos para ser declarados vulnerables. El regulador llamado a desarrollar reglamentariamente el sistema debería considerar este riesgo y articular instrumentos para aminorar su impacto (ej. filtros de las solicitudes, posibles fianzas...).

Por otra parte, diríase que, implícitamente, el legislador admite que no se cumplirá el plazo de quince días dado a los servicios sociales para resolver el expediente sobre la declaración de vulnerabilidad económica ya que el plazo durante el que permanece en suspenso la posibilidad de cortar el suministro es de dos meses desde que se comunicó la solicitud. Podría pensarse que lo que ha querido el legislador, -aunque no lo dice-, es dejar un margen temporal suficiente para la interposición de eventuales recursos contra el informe social. No obstante, se ha de advertir que si se interponen recursos cuyo proceso se prolongue más de los dos meses previstos por la norma, será preciso solicitar expresamente en el marco del proceso y como medida cautelar, la suspensión del procedimiento de interrupción pues de otro modo, transcurridos dos meses desde la presentación de la solicitud del informe social, la comercializadora podrá reanudar el procedimiento e interrumpir el suministro.

El informe de los servicios sociales debe acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la letra w del artículo 111-2 y es vinculante. También puede ser emitido de oficio y tiene vigencia durante seis meses a contar desde el día en que se emite, sin perjuicio de que pueda renovarse (art. 252-4.7.II).

## **5. Efectos de la declaración de la situación de «vulnerabilidad económica»**

Quienes hayan obtenido el informe de los servicios sociales catalanes declarativo de la situación de vulnerabilidad económica conforme a los criterios definidos en la nueva redacción de la letra w del artículo 111-2 de la Ley 22/2010, tendrán los siguientes derechos:

- 1º. *Suspensión de la interrupción durante los períodos críticos.* Concurriendo una situación personal de vulnerabilidad económica, acreditada mediante informe de los servicios sociales que el consumidor deberá presentar en el plazo de quince días desde la recepción del aviso de suspensión del suministro por impago, la suministradora (técnicamente, la distribuidora a

petición de la comercializadora) no podrá cortar el suministro eléctrico «especialmente durante los períodos críticos» (art. 252-4.8.II). De nuevo se hace imprescindible el desarrollo reglamentario. La ley remite a una orden la determinación anual de los meses incluidos en los períodos críticos.

Adviértase que la suspensión afecta sólo a los períodos críticos (previsiblemente los meses de invierno) pero no blinda el contrato ante posibles cortes del suministro el resto del año. Por otra parte, en principio y sin perjuicio de la renovación del informe social de vulnerabilidad, éste tiene un plazo de vigencia de seis meses por lo que la prohibición de corte del suministro en los períodos críticos también se prolonga inicialmente durante seis meses pero este plazo puede prorrogarse si se renueva el informe. No se limita el número de renovaciones que un usuario puede solicitar.

2º. *Aplazamiento del pago hasta agotar todas las posibilidades.* La deuda acumulada con las empresas suministradoras debe aplazarse «con las condiciones que ambas partes acuerden o bien mediante los mecanismos de mediación y arbitraje que las partes acepten» (art. 252-4.8.II). Ésta es otra de las numerosas ambigüedades de la ley. Parece que las partes (consumidor-empresa) están condenadas a entenderse y a pactar fórmulas de aplazamiento del pago de la deuda bien por sí mismas o bien en el marco de un procedimiento de mediación o en su defecto, en un proceso de arbitraje. Pero es obvio que no hay ninguna garantía de que el acuerdo vaya a alcanzarse. De forma más retórica que efectiva el artículo 252-4.10 prevé que «deben habilitarse *mecanismos de diálogo*, prevención e información entre las empresas suministradoras y los servicios sociales básicos sobre los impagos del servicio por parte de las personas consumidoras». No se concreta si son las empresas y/o las administraciones quienes deben habilitar estos «mecanismos de diálogo», ni tampoco en qué consisten (¿basta que la empresa nombre a una persona como interlocutor ante los servicios sociales? ¿deberán intermediar los servicios sociales? ¿no deberían ser los servicios de consumo?...).

A diferencia de lo que ocurre en el ámbito hipotecario, el Código de consumo catalán no obliga a someter a mediación los conflictos relativos al suministro energético (art. 132-4, apdo.3<sup>10</sup>), por lo que de forma inmediata, surge la siguiente pregunta: ¿qué ocurre si las partes ni llegan a un acuerdo ni se someten a estos procedimientos? Al menos con carácter subsidiario, la norma de desarrollo debería prever una fórmula de aplazamiento del pago.

Por otra parte, la norma tampoco resuelve otras cuestiones fundamentales para garantizar la propia viabilidad del sistema de protección: ¿hasta cuándo el aplazamiento? ¿se devengarán intereses moratorios?, ¿en su caso, se limitará el tipo de interés?

---

<sup>10</sup> Según la nueva redacción del artículo 132-4, apartado 3, «las partes en conflicto, antes de interponer cualquier reclamación administrativa o demanda judicial, deben acudir a la mediación o pueden acordar someterse al arbitraje».

La ley establece que «sin perjuicio de los acuerdos o del resultado de la mediación o arbitraje, la persona consumidora tiene, en cualquier caso, el derecho a satisfacer la deuda pendiente de forma íntegra o fraccionada en los meses siguientes al período declarado crítico» (art. 252-4.8.II). En el hipotético caso en el que se alcance un acuerdo, éste sólo será vinculante para la empresa pero para el consumidor constituirá una obligación de mínimos, pues, si quiere, puede apartarse del convenio pagando íntegramente la factura o una parte de la misma, transcurrido el periodo crítico. Se deduce que el pacto sobre el aplazamiento puede incluir intereses moratorios porque de lo contrario, el usuario no tendría ningún incentivo y por tanto carecería de sentido reconocerle el derecho a pagar anticipadamente habiendo pactado un aplazamiento.

Cabe vaticinar que los problemas no se presentarán en supuestos de pago anticipado, sino en el caso contrario: cuando aplazado el pago, persista la imposibilidad de pagar. La ley se limita a formular una declaración programática: «Las unidades familiares que no pueden cumplir los compromisos de pago de acuerdo con lo establecido por el presente artículo, una vez agotados los mecanismos de resolución de conflictos, deben disponer de los instrumentos de apoyo económico necesarios» (art. 252-4.9). Por su propia indefinición, la norma puede convertirse en una trampa para empresas, consumidores y también para los servicios sociales. Desde la perspectiva del usuario, éste sólo podrá disponer de los instrumentos de apoyo económico necesarios, “una vez agotados los mecanismos de resolución de conflictos”, pero ¿a qué mecanismos se refiere la norma? ¿cuándo deben considerarse agotados estos mecanismos? Obsérvese que, por su literalidad, cabe incluir también los mecanismos de resolución *judicial*, ¿habrá que esperar a agotar esta vía para poder tener acceso a los instrumentos de apoyo económico? Si es así, el aplazamiento puede acabar durando varios años, hasta que sea firme la sentencia judicial. Sólo entonces, el usuario podrá acudir a los instrumentos de apoyo financiero y mientras tanto habrá sufrido la interrupción del suministro en un periodo no incluido dentro de los críticos, salvo que en el marco del proceso judicial se haya ordenado expresamente como medida cautelar la no interrupción (en cualquier periodo).

Desde la perspectiva de las empresas, la situación también es confusa: ¿deberá mantener la suspensión del procedimiento de interrupción del suministro por impago mientras dura un eventual proceso judicial? En principio no, pues la prohibición sólo afecta a los periodos críticos pero es previsible que, de abrirse un proceso judicial, como medida cautelar y para evitar que la resolución final carezca de objeto, se prohíba la suspensión en cualquier periodo, de lo que se concluye que el usuario tiene escasos incentivos para alcanzar el acuerdo y menos para cumplir los acuerdos alcanzados.

Por último, desde la perspectiva de los servicios sociales, la amenaza de colapso pende sobre ellos como espada de Damocles, pues mientras dura el proceso, tendrán que resolver las sucesivas solicitudes de renovación del

informe de vulnerabilidad económica que tiene una vigencia inicial de seis meses. En ninguno de sus preceptos, la norma limita el número de ocasiones en las que un consumidor puede solicitar esta declaración (¿una vez al año? ¿dos? ¿una vez cada dos años? ... ¿siempre que lo necesite?).

- 3º. *Acceso al Fondo de atención solidaria de suministros básicos.* Sin perjuicio de todos los interrogantes planteados y aunque la norma no concreta cuáles son los «instrumentos de apoyo económico» a los que tiene derecho el consumidor vulnerable una vez agotados los mecanismos de resolución de conflictos, el sistema de protección ante situaciones de pobreza energética se completa con la creación del Fondo de atención solidaria de suministros básicos (DA 1ª Ley 20/2014). Este Fondo se desarrollará por reglamento y debe nutrirse, entre otras aportaciones, con las que hagan las administraciones públicas competentes en la materia y las empresas suministradoras. La ley se limita a mencionar la existencia de este Fondo sin contener ninguna disposición sobre cuestiones tan relevantes como los supuestos en los que un consumidor podrá acogerse al Fondo o los porcentajes de financiación pública y privada, por poner de manifiesto sólo algunos de los aspectos que no deberían quedar remitidos al reglamento.

Aunque no se refiere expresamente a este Fondo, la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2015 crea un Fondo extraordinario para políticas sociales 2015 (art. 55) y dentro de éste destina una partida de diez millones de euros para ayudas a los afectados por la pobreza energética, que gestiona el departamento de Empresa y Empleo (anexo 3).

- 4º. *No inclusión en un registro de información sobre solvencia patrimonial.* La adopción de fórmulas de aplazamiento impide considerar la existencia de una deuda cierta, vencida y exigible y por tanto, de incluir los datos del deudor en un fichero de información sobre solvencia patrimonial o registro de impagados. Sobre esto, el artículo 252-5.7 del Código de consumo de Cataluña establece que «para incluir a las personas consumidoras en ficheros de impagados, es preciso que exista previamente una deuda cierta, vencida y exigible. Se cumplen estos requisitos si no existe ninguna reclamación pendiente de resolución». ¿Quiere esto decir que se confiere al usuario la posibilidad de impedir su ingreso en un registro de morosos mediante la presentación de cualquier tipo de reclamación? El Tribunal Supremo ya dijo que no.

Entre otros requisitos, el artículo 38.1,a del RD 1720/2007<sup>11</sup>, que desarrolla el artículo 29 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD)<sup>12</sup>, en su redacción original, exigía la «existencia previa de una deuda cierta, vencida, exigible, que haya

---

<sup>11</sup> RD 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999 (BOE núm. 17, de 19-1-2008).

<sup>12</sup> BOE núm. 298, de 14-12-1999.

resultado impagada y respecto de la cual no se haya entablado reclamación judicial, arbitral o administrativa, [...]», estableciendo además que «no podrán incluirse en los ficheros de esta naturaleza datos personales sobre los que exista un principio de prueba que de forma indiciaria contradiga alguno de los requisitos anteriores», de modo que «tal circunstancia determinará asimismo la cancelación cautelar del dato personal desfavorable en los supuestos en que ya se hubiera efectuado su inclusión en el fichero». El TS ha anulado la parte relativa a la presentación de una reclamación, -escrita en cursiva-, por falta de concreción (sentencias de 15 de julio de 2010, RJ 2010\6272 y RJ 2011\954). Sin embargo, no significa en modo alguno que el Tribunal Supremo admita la inclusión de datos en un registro de morosos de una deuda de cuestionada existencia y obviamente, esto ocurre cuando se ha presentado una reclamación.

En el escenario surgido tras la anulación parcial del artículo 38.1,a del RD 1720/2007, para que la inclusión de datos en un registro de morosos constituya una infracción administrativa sancionable es necesario que la reclamación que pone en entredicho la certeza de la deuda cumpla ciertos requisitos: a) se ha de presentar ante un órgano competente para resolver sobre la cuestión de fondo con carácter vinculante; b) la presentación de la reclamación se debe notificar al acreedor; c) la reclamación ha de versar sobre la existencia de la deuda (no sobre la cuantía). La sola presentación de la reclamación, -incluso judicial-, no justifica *per se* la exclusión del registro de morosos pero sí permite al deudor reclamante ejercer su derecho a la cancelación de los datos por el procedimiento previsto en la normativa de protección de datos alegando la falta de veracidad de la deuda e incluso solicitar como medida cautelar o provisional la no inclusión de los datos en un registro de morosos o en caso de que ya hayan sido incluidos, la expulsión cautelar<sup>13</sup>.

## 6. Dudas sobre la constitucionalidad de la norma

Como se ha dicho al principio de este documento, esta reforma del Código de consumo de Cataluña viene precedida por el Decreto-ley 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la Ley 22/2010, de 20 de julio, que ha sido recurrido por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso y suspendió la aplicación de la norma (recurso de inconstitucionalidad número 5831-2014). El Pleno del Tribunal Constitucional, por Auto de 3 de febrero, ha acordado no haber lugar a pronunciarse sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión del Decreto-ley 6/2013, de 23 de diciembre, por no encontrarse vigente al haber sido derogado por la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, suspensión que se produjo con la admisión del mencionado recurso de inconstitucionalidad<sup>14</sup>. No se

---

<sup>13</sup> V. mi trabajo "Guía práctica sobre la inclusión en un registro de morosos", *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 4, 2012, págs. 142-159, concr. págs. 149-155, <http://www.revista.uclm.es/index.php/cesco>

<sup>14</sup> Diario Oficial de Cataluña de 18 de febrero de 2015.

tiene noticia de que el Gobierno haya interpuesto nuevo recurso contra la Ley 20/2014 pero tampoco que se haya retirado el recurso contra el Decreto-ley 6/2013. Sin perjuicio de estas cuestiones procedimentales y conscientes de que esta reflexión puede ser presentada, desde una perspectiva interesada, como un ataque a la protección de los consumidores más desfavorecidos, aunque no es tal, cabe poner de manifiesto algunos aspectos que permiten cuestionar la constitucionalidad de la norma:

- a) *Extralimitación por afectar a normas estatales básicas.* Con carácter general, la Ley del Sector Eléctrico y en particular, los preceptos relativos a la interrupción del suministro (art. 52.3<sup>15</sup>) y a los consumidores vulnerables (art. 45<sup>16</sup>) tienen carácter básico, de acuerdo con lo establecido en los artículos 149. 1. 13.<sup>a</sup> («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica») y 25.<sup>a</sup> de la Constitución («bases del régimen minero y energético»). Ambos remiten para su desarrollo a un reglamento del Gobierno. En el caso de la interrupción del suministro, este reglamento es el RD 1955/2000. Hasta que se apruebe el reglamento que defina los consumidores vulnerables, el bono social se aplica en los términos de la disposición transitoria décima de la Ley 24/2013. En este contexto normativo, la definición de la situación de vulnerabilidad económica dada por el artículo 110-2.w del Código de consumo de Cataluña supone una modificación de normas estatales básicas.
- b) *Imposición de cargas adicionales a las empresas comercializadoras de referencia contrarias al principio de unidad de mercado.* La obligación de asumir nuevos deberes informativos, de suspender el procedimiento y de fraccionar el pago, así como la de contribuir a la financiación del Fondo de garantía del suministro genera costes adicionales que deben ser soportados exclusivamente por las empresas comercializadoras, pues no pueden añadirse a los costes del sistema eléctrico que son los enumerados en el artículo 13.3 de la Ley 24/2013 con carácter taxativo. Este precepto sólo permite alterar los costes del sistema por una norma con rango legal «cuyo

---

<sup>15</sup> Artículo 52 Ley 24/2013. *Suspensión del suministro*

[...]

3. En las condiciones que reglamentariamente se determinen podrá ser suspendido el suministro de energía eléctrica a los consumidores acogidos a precios voluntarios para el pequeño consumidor o tarifas de último recurso cuando hayan transcurrido al menos dos meses desde que les hubiera sido requerido fehacientemente el pago, sin que el mismo se hubiera hecho efectivo. A estos efectos, el requerimiento se practicará por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del mismo.

<sup>16</sup> Artículo 45 Ley Sector Eléctrico. *Consumidores vulnerables*

1. Serán considerados como consumidores vulnerables los consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen. En todo caso, se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual.

La definición de los consumidores vulnerables y los requisitos que deben cumplir, así como las medidas a adoptar para este colectivo, se determinarán reglamentariamente por el Gobierno.

fin responda exclusivamente a la normativa del sector eléctrico» (art. 13.3,m). La norma autonómica de consumo no responde «exclusivamente a la normativa del sector eléctrico».

El principio de sostenibilidad económica y financiera del sector eléctrico contenido en el artículo 13.1 de la Ley 24/2013 también constituye un obstáculo insalvable para que los nuevos costes derivados de la aplicación de medidas autonómicas frente a la pobreza energética pudieran ser considerados como costes del sistema eléctrico. Para salvaguardar este principio, la ley estatal exige que «toda medida normativa en relación con el sector eléctrico que suponga un incremento de costes para el sistema eléctrico o una reducción de ingresos deberá incorporar una reducción equivalente de otras partidas de costes o un incremento equivalente de ingresos que asegure el equilibrio del sistema» (art. 13.5). Por su propio alcance, la norma autonómica no puede prever el incremento de los costes del sistema (que acabarían pagando todos los consumidores). La única salida viable sería la de aplicar una solución similar a la que prevé la ley para eventuales impuestos o recargos autonómicos en su artículo 17.6 relativo al PVPC. Según este artículo «en caso de que las actividades o instalaciones destinadas al suministro eléctrico fueran gravadas, directa o indirectamente, con tributos propios de las Comunidades Autónomas o recargos sobre tributos estatales, en los precios voluntarios para el pequeño consumidor o las tarifas de último recurso podrá incluirse un suplemento territorial que cubrirá la totalidad del sobrecoste provocado por ese tributo o recargo y que deberá ser abonado por los consumidores ubicados en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma». Aunque no se trata de cargas fiscales, por analogía cabe considerar que el coste de estas medidas ante la pobreza energética constituye un sobrecoste del sistema eléctrico (catalán) que, conforme a la normativa estatal básica, deberán abonar los consumidores catalanes acogidos a PVPC. De aplicarse esta solución, -al margen de los recelos que suscitaría en el conjunto de los consumidores-, probablemente ocasionaría una perversión del sistema de protección pues todos los acogidos a PVPC acabarían pagando más por la energía y por tanto, el riesgo de incurrir en situaciones de vulnerabilidad económica se incrementaría.

Si se admite que han de ser las comercializadoras de referencia las únicas empresas obligadas a financiar las medidas de protección de los consumidores en situación de pobreza energética, cabe reprochar a la ley autonómica la elevación de una barrera contraria al principio de unidad de mercado. Como tiene declarado el TC, una regulación autonómica vulnera el principio de unidad de mercado cuando establece obligaciones contractuales, efectos de las mismas o requisitos que sitúen a los agentes económicos en distinta posición competencial respecto al resto de sus competidores en el mercado nacional. Los comercializadores que operan en Cataluña tendrán que asumir cargas como la suspensión de la interrupción del suministro, el aplazamiento del pago o la contribución al Fondo de atención solidaria de suministros básicos, que los mismos agentes no asumen en el resto del territorio español. Esta ley autonómica parcela el

mercado del suministro energético y aboca a las empresas, obligadas a facilitar el suministro a todos los consumidores dentro del territorio nacional, a tratar de forma diferente y posiblemente discriminatoria a sus clientes en función de la ubicación del punto de suministro (en Cataluña o fuera de este territorio). En este contexto, ¿acaso no podrían los usuarios de otras CCAA exigir a sus suministradoras idéntico tratamiento al concedido a los clientes catalanes, independientemente de que la CCAA haya optado o no por imponer idénticos deberes a los suministradores ante situaciones de pobreza energética?

- c) *Regulación autonómica de obligaciones contractuales de Derecho privado.* Por último, la obligada suspensión del procedimiento de interrupción del suministro en caso de retraso así como la obligatoriedad de buscar fórmulas de aplazamiento del pago supone una regulación autonómica de relaciones contractuales de carácter privado que, con carácter general, queda fuera del ámbito de la competencia de las CCAA (art. 149.1.8ª CE). Tratándose de Cataluña, que ha desarrollado su propio Derecho Privado de contratos, esta regulación autonómica podría tener cobertura (art. 129 Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña<sup>17</sup>), aunque como acaba de exponerse, el principio de unidad de mercado supone un claro obstáculo para ello. En cualquier caso, se ha de advertir que el modelo no sería extrapolable a otras Comunidades Autónomas carentes de Derecho civil propio.

## **7. Otros modelos de protección ante la pobreza energética**

En la Comunidad Autónoma de La Rioja se optó por un sistema público de ayudas ante situaciones de pobreza energética. La Orden 6/2014, de 30 de mayo, modificada por la Orden 3/2015, de 9 de marzo, aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a entidades locales para evitar el corte del suministro de energía eléctrica y gas a familias en riesgo de exclusión social. Como constata su título, la norma prevé un procedimiento de convocatoria de subvenciones para la entidades locales que se comprometen a destinar la cuantía percibida a pagar las facturas de aquellos habitantes (destinatarios finales de la subvención) que tengan una deuda pendiente de pago, hayan recibido el requerimiento de pago y el correspondiente aviso de interrupción del suministro y que, siendo titulares de un contrato de suministro de energía eléctrica o gas, el titular o cualquiera de los miembros de su unidad familiar de convivencia se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: ser beneficiarios de una pensión no contributiva; b) ser beneficiarios del ingreso mínimo de inserción o de las ayudas de inclusión social; ser beneficiario de un subsidio por agotamiento de la prestación contributiva con responsabilidades familiares; d) ser beneficiario de una renta activa de inserción. También podrán ser destinatarios finales de las ayudas, los titulares del contrato de suministro que se encuentren en situación de exclusión social, en los supuestos que contemplen, en su caso, los reglamentos u ordenanzas que establezcan las entidades locales, según el artículo 4. a) de la orden. Se

---

<sup>17</sup> BOE núm. 172, de 20-7-2006.

equipara la condición de «titular del contrato de suministro», con la del arrendatario de una vivienda, que no siendo titular del contrato de suministro, está obligado a abonar dicho suministro en virtud del contrato de arrendamiento. En este caso, se entenderá por «requerimiento fehaciente de pago' el realizado al arrendador».

Por Resolución de 9 de marzo del 2015, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Rioja se convoca la concesión de subvenciones a entidades locales para evitar el corte del suministro de energía eléctrica y gas a familias en riesgo de exclusión social para el año 2015.

## **8. Conclusión**

Sin ningún ánimo de incurrir en crítica gratuita, tras el análisis de la reforma del Código de consumo de Cataluña diríase que más que dar respuesta a la (dolorosa) situación de pobreza energética de los consumidores (en Cataluña) y aún a sabiendas de que la norma plantea problemas de distribución competencial, que probablemente impedirán que se aplique de forma efectiva, se ha buscado una solución demagógica, que se limita a prever medidas que sólo teóricamente suponen un avance en la protección de los consumidores. Pero que no lo son. Las indefiniciones de la norma, el imprescindible desarrollo reglamentario (inexistente a los tres meses de su entrada en vigor), la obligación impuesta a los servicios sociales de pronunciarse en el plazo de quince días sobre una cuestión que necesita de valoración individualizada y las ambigüedades en torno a las fórmulas de aplazamiento del pago de las facturas o a los instrumentos de apoyo económico para los casos en los que sea imposible el pago permiten afirmar que esta norma no va a tener ninguna aplicación práctica.

No quiere esto decir que la autora esté en contra de la adopción de medidas para hacer frente al problema de la pobreza energética, sino que estas medidas deben adoptarse desde una perspectiva estatal y más general que involucre a todos los agentes del sector eléctrico y que concrete de forma objetiva y unitaria los estándares exigibles para declarar la situación de vulnerabilidad económica, independientemente de la localización geográfica del punto de suministro.