



Algunas las tramitamos ante la comercializadora correspondiente y otras ante la propia Administración ante la que se registra la instalación, con el fin de esclarecer la situación del expediente.

Un dato recabado de la Dirección General de Energía en la tramitación de alguna queja es que la normativa de aplicación ha diseñado un intercambio de información que va circulando por diferentes entidades, pero que nunca informa al titular de lo ocurrido con su instalación de autoconsumo, e incluso ninguno de los actores intervinientes es capaz de contar con la información completa para poder informarle.

Esta situación podría revertir tras la obligación impuesta a las distribuidoras de disponer canales de información relativos a los expedientes de acceso a la red de instalaciones de autoconsumo en virtud del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables. Asimismo, se han creado tipos específicos de infracciones relacionadas con las incidencias observadas por dificultades o retrasos en relación a la tramitación de los contratos de acceso o de los contratos de suministro de energía en las modalidades de autoconsumo.

### 1.14.2.1.1.1. Análisis específico del bono social eléctrico y la protección al consumidor vulnerable ante la crisis de la COVID-19 y la subida de la luz

La prohibición de cortes de suministros básicos establecida por la Disposición adicional cuarta del **Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre** se extendía hasta la finalización del estado de alarma decretado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, prorrogado posteriormente por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, hasta el día 9 de mayo de 2021.

Dicha prohibición operaba de modo automático para consumidores en los que concurriese la condición de consumidor vulnerable, severo o en riesgo de exclusión social, es decir, para aquellas personas que contasen con bono social. Y no solo para el suministro eléctrico sino también para el suministro de agua y gas.

Para aquellos consumidores que, no pudiendo acreditar la titularidad del contrato de suministro, cumpliesen con los requisitos que dan derecho al reconocimiento de la condición de consumidor vulnerable o vulnerable severo, la garantía de no suspensión requería de la acreditación de dicha circunstancia mediante certificación por los servicios sociales competentes o por mediadores sociales ante la empresa suministradora.

Llegada la fecha, el Gobierno aprobó el **Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo**, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre.

Entre las medidas de carácter social acordadas, se prorrogó la prohibición de cortes de suministros básicos hasta el 9 de agosto de 2021. Posteriormente, se consideró necesaria una nueva prórroga de dicha medida hasta el 31 de octubre de 2021 para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica, ante la persistencia de las consecuencias sociales en esta fase de recuperación económica, que determinaban que fuera preciso, durante un tiempo limitado, la adopción de acciones paliativas que refuerzan la estructura de bienestar social (artículo primero del **Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto**, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica).

Otra vez más, mediante **Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre**, se consideró necesario **ampliar hasta el 28 de febrero de 2022 la garantía de prohibición de cortes de suministros básicos** a quienes cuenten con bono social, bajo la premisa de que diversos indicadores sociales mostraban que continuaba el riesgo de afectación a los sectores más vulnerables de la población y de que una retirada prematura de la protección otorgada durante la crisis podría sumir a estos colectivos vulnerables en una situación peor incluso que la que habían tenido durante la crisis de la COVID-19.

Por otra parte, el **Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre**, introdujo un **incremento de los descuentos del bono social**, como respuesta a la situación coyuntural del incremento de los precios de la electricidad y a fin de mitigar los efectos adversos derivados especialmente a situaciones de pobreza energética. Así, del 25% de descuento aplicable por bono social a la categoría de consumidor vulnerable pasó al 60%; y del 40%, aplicable a la categoría de consumidor vulnerable severo, pasó al 70%, ambos incrementos con

vigencia inicialmente hasta el 31 de marzo de 2022 (prorrogada hasta el 30 de abril de 2022 en virtud de la disposición adicional 4ª del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre).

Igualmente se acuerda por Real Decreto-ley 23/2021 que el mínimo del **bono térmico** pasa de 25 a 35 euros y que la ayuda correspondiente a un consumidor vulnerable severo o en riesgo de exclusión social fuera un 60% superior a la asignada en su zona climática a un consumidor vulnerable.

La **información publicada** por el Ministerio sobre esta medida, en la que se hacía mención a un importe medio de 90 euros, ha dado lugar a cierta confusión en la población, a juzgar por algunas quejas recibidas en las que se ponía de manifiesto la convicción de que era el importe pendiente de cobrar.

En relación con este bono térmico también hemos de señalar que recibimos algunas quejas de centros de servicios sociales relativas a la dificultad de tramitación del pago correspondiente a 2020, a cargo de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, que finalmente fueron subsanadas.

En cuanto a las **medidas fiscales** aprobadas para contener la escalada de precios en el recibo de la luz de consumidores vulnerables, se concretaron en:

-La aplicación del tipo impositivo del 10% del Impuesto sobre el Valor Añadido, a través del artículo 1 del **Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio**. Este tipo impositivo se aplicaría durante seis meses a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de energía eléctrica efectuadas a favor de:

a) Titulares de contratos de suministro de electricidad, cuya potencia contratada sea inferior o igual a 10 kW, con independencia del nivel de tensión del suministro y la modalidad de contratación, cuando el precio medio aritmético del mercado diario correspondiente al último mes natural anterior al del último día del periodo de facturación haya superado los 45 €/MWh.

b) Titulares de contratos de suministro de electricidad que sean perceptores del bono social de electricidad y tengan reconocida la condición de vulnerable severo o vulnerable severo en riesgo de exclusión social, de conformidad con lo establecido en la normativa de bono social.

-La aplicación hasta 31 de diciembre de 2021 del tipo impositivo del 0,5% del Impuesto Especial sobre la Electricidad, establecida mediante la Disposición Adicional sexta del **Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre**.

Ambas rebajas fiscales se han prorrogado hasta el 30 de abril de 2022, en virtud del **Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre**.

Con ocasión de la aprobación del Real Decreto-ley 17/2021 también se incorporó como novedad el denominado **Suministro Mínimo Vital**, introduciendo un nuevo artículo 45 bis en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y modificando las disposiciones de esta y del reglamento del bono social en cuanto a las garantías previas a la suspensión por impago.

La exposición de motivos de la norma, haciendo referencia a la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, pone de manifiesto la necesidad de articular instrumentos complementarios de protección de los consumidores de energía eléctrica en situación de vulnerabilidad, señalando la especial relevancia que adquiriría la propuesta en el contexto de precios de la electricidad y tras la pérdida del poder adquisitivo de las familias provocada en 2020 por la pandemia de la COVID-19.

El suministro mínimo vital resulta de aplicación a los consumidores vulnerables que hayan incurrido en el impago de sus facturas, una vez hayan transcurrido cuatro meses desde el primer requerimiento por parte de la comercializadora eléctrica sin que el pago se hubiera hecho efectivo. Supone el mantenimiento de una potencia mínima, que se ha fijado actualmente en 3,5 kW, durante un periodo de seis meses en los que el suministro no podrá ser interrumpido.

Con ello la norma pretende garantizar unas condiciones mínimas de confort frente a la situación de pobreza energética en la que se encuentran los consumidores en situación de vulnerabilidad (sic). Sin embargo, a juicio de esta Institución, la medida únicamente implica dilatar el tiempo para pagar la deuda



(que no se condona y sigue pendiente) y limitar la potencia de quienes no puedan pagar, en ese momento, ni probablemente más adelante.

**A nuestro entender el suministro mínimo vital debería consistir en garantizar a las familias vulnerables la gratuidad del consumo eléctrico hasta un máximo de kWh al mes**, de forma que se garantice la cobertura de las necesidades esenciales de estas familias sin fomentar el despilfarro.

Este es el modelo que actualmente se viene aplicando para el suministro de agua por parte de algunas entidades suministradoras, a falta de concreción reglamentaria de lo dispuesto en la Disposición Adicional 16ª de la **Ley 9/2010, de 30 de julio**, de Aguas de Andalucía.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico publicaba a finales de 2021 los datos de pobreza energética, correspondientes a 2020. Estos datos registran una mejoría en el indicador de la pobreza energética escondida y se mantiene el indicador de gasto desproporcionado, pero muestran resultados desfavorables en el caso de los dos indicadores restantes (temperatura inadecuada en la vivienda en invierno y retraso en el pago de facturas, creciendo 3,3 puntos y 3,0 puntos, respectivamente, respecto de 2019).

En Andalucía los valores relativos a la imposibilidad de mantener una temperatura adecuada se sitúan en el 11,3% de la población y en un 13,2% los relativos al retraso en el pago de facturas. Ambos por encima de la media nacional de 10,9% y 9,6%, respectivamente.

La justificación de este último dato según el **informe del Ministerio** sería coherente con el contexto de crisis derivado de la pandemia de la COVID-19, pues la paralización de la actividad económica habría tenido un impacto significativo en la pérdida de empleo, reduciendo el nivel de ingresos de los hogares.

Pese a las medidas adoptadas para la protección de consumidores vulnerables (prohibición de cortes y paralización de plazos para suspensión por impago), el propio informe concluye que *"los datos analizados reflejan la necesidad de continuar trabajando en medidas orientadas a reducir el número de hogares que se encuentran en situación de pobreza energética y a reducir el impacto de la misma entre la población más vulnerable"*.

Coincidimos plenamente con esta valoración y, en tal sentido, venimos **solicitando** una mejora de la regulación para atender situaciones de pobreza energética. Como hemos señalado anteriormente, a nuestro juicio la actual regulación del suministro mínimo energético dista mucho de garantizar la medida que su propio nombre contiene y la del bono social presenta inconvenientes, tanto de fondo (personas beneficiarias) como de forma (dificultades en la gestión) que impiden la plena y efectiva atención a situaciones de pobreza energética.

Desde esta Institución **pedimos** que se incluyan a **otros colectivos en el bono social**, además de las familias en situación de vulnerabilidad económica, mediante la aprobación de **nuevos tramos bonificados**, porque entendemos que la subida de la luz está afectando de forma muy directa y muy dura a las clases medias y bajas que no cuentan con esta cobertura.

Asimismo, seguimos detectando disfunciones en la gestión del bono social a través de las comercializadoras de referencia en relación con el acceso a la información de datos de renta.

Hemos de señalar al respecto que el año pasado iniciamos de oficio la **queja 21/4322** para proponer **soluciones ante las dificultades encontradas por algunas familias numerosas para renovación del bono social por las dilaciones del trámite de renovación del carnet de familia numerosa**. Dado que la normativa sobre bono social en principio amparaba la respuesta negativa de las comercializadoras de referencia, les sugerimos la posibilidad de conceder el bono social de forma condicionada o, en su defecto, el otorgamiento de efectos retroactivos a la concesión del bono social.

Energía XXI (grupo Endesa) nos detalla que los descuentos deben liquidarse ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en la primera quincena del mes siguiente al mes en que se efectúan, sin posibilidad de hacerlo de manera retroactiva. Gas & Power (grupo Naturgy) se ha comprometido a trasladar a los organismos implicados en la gestión y regulación del bono social, las dificultades mencionadas y la

propuesta efectuada. Curenergía (grupo Iberdrola), sin embargo, nos indica que se han venido tramitando las renovaciones del bono social con la presentación de la solicitud de renovación del título efectuada a la Administración Autónoma correspondiente. El plazo de vigencia considerado en estas renovaciones sería el que se refleje en la solicitud de renovación o, en su defecto, de seis meses.

Actualmente nos encontramos a la espera de información relativa al resultado de las gestiones desarrolladas por el Defensor del Pueblo estatal ante la Secretaría de Estado de Energía para una posible **modificación de la normativa del bono social** que permita dar respuesta a estas situaciones.

Esperamos que las iniciativas regulatorias anunciadas por el Ministerio, que incluirán la ampliación de la población susceptible de recibir el bono social y la renovación automática del mismo para los beneficiarios, puedan mejorar notablemente el sistema de protección actual.

Desde nuestra perspectiva, esta regulación debería partir de la premisa previa del reconocimiento y garantía legal del **derecho de acceso a los servicios de interés general**, que debería suponer el derecho de todas las personas a unas prestaciones mínimas que satisfagan sus necesidades básicas, incluyendo la prohibición de interrupción en su prestación a quienes no puedan pagarlos por sus circunstancias personales o económicas.

Como medida complementaria también consideramos imprescindible, a fin de conseguir el **ahorro de consumo energético**, que se aprueben disposiciones destinadas a **mejorar la eficiencia energética de**



**“Es necesario mejorar la eficiencia energética de los hogares andaluces amenazados por situaciones de pobreza energética”**

**los hogares andaluces**, especialmente de aquellas familias más amenazadas por situaciones de pobreza energética, incluyendo ayudas para mejorar el aislamiento térmico de los hogares, renovar las instalaciones eléctricas y facilitar la adquisición de electrodomésticos más eficientes.

Por último, en relación con las medidas de protección frente a la pobreza energética, también podemos citar que el Real Decreto-ley 8/2021 estableció en su artículo 5 una nueva regulación del **supuesto COVID para obtener el bono social**, atendiendo a la renta del mes anterior a la presentación de la solicitud y no a la del ejercicio fiscal cerrado que constituye el supuesto general.

Este bono social específico ya se había regulado con ocasión del primer y segundo estado de alarma (art. 28 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo y D.A. 6ª del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre) pero se detallaba ahora mejor y se establecía cómo afecta a quienes ya contasen con este bono social, cuya vigencia estaba prevista hasta el 30 de junio de 2021.

En cualquier caso, la condición de consumidor vulnerable prevista en esta nueva regulación y, por tanto, el derecho a percibir el bono social se extinguiría con fecha 9 de agosto de 2021, sin perjuicio de la posibilidad de acogerse a dicha condición en cualquier momento anterior o posterior a esa fecha al amparo del resto de supuestos previstos en la normativa general de bono social. El Real Decreto-ley 16/2021 también prorrogó la vigencia de este supuesto particular de bono social hasta el 31 de octubre de 2021 y el Real Decreto-ley 21/2021 lo renovó automáticamente hasta el 28 de febrero de 2022.



Por cierto, según la información proporcionada a esta Institución en reunión de coordinación con Endesa en diciembre de 2020, tanto los incluidos en la regulación de abril como los de la regulación de septiembre de 2020, solo sumaban 494 puntos de suministros en Andalucía con su comercializadora de referencia.

Desconocemos los datos de otras comercializadoras de referencia así como los datos posteriores correspondientes al nuevo bono social COVID aprobado en mayo de 2021, si bien sería de interés conocer el alcance de esta medida para su oportuna valoración. La inexistencia de quejas relativas a la tramitación de este peculiar bono social nos lleva ciertamente a pensar que el número de solicitudes ha sido escaso, no sabemos si por falta de difusión o por falta de necesidad de la medida dado que desde el primer momento la persona podía acogerse al bono social ordinario cuya vigencia es de dos años como regla general.

### 1.14.2.1.2. Suministro domiciliario de agua

Como hemos señalado en el apartado anterior, la garantía de suministro de agua está vinculada a la obtención del bono social eléctrico y, en su defecto, a la acreditación de la condición de consumidor vulnerable o vulnerable severo mediante certificación por los servicios sociales competentes o por mediadores sociales ante la empresa suministradora.

Esta garantía se acordaba por el Gobierno de la Nación en el marco de las medidas de protección para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica, a raíz de la crisis ocasionada por la COVID-19.

Sin embargo, nuevamente hemos de señalar que esta garantía aún no ha encontrado desarrollo normativo en Andalucía pese al reconocimiento del derecho humano al agua como mínimo vital a través de la modificación de la Ley de Aguas de Andalucía operada en 2018.

De nuevo confiamos que esta falta de regulación quede pronto subsanada, a través del Reglamento de ciclo integral del agua de uso urbano, y entretanto, instamos a que todas las entidades suministradoras tomen ejemplo de aquellas que ya cuentan con el reconocimiento de un "mínimo vital" en su respectiva normativa.

Al igual que en el suministro de luz, también recibíamos quejas de personas afectadas por un **corte de agua** motivado por un desconocimiento de los requisitos establecidos para la garantía de no suspensión (quejas 21/1244, 21/2012, 21/2218, 21/2571, 21/3643, 21/7314, 21/7324, 21/7614 y 21/8077).

Una vez que orientábamos a quienes acudían a esta Institución y procedían a cumplimentar el trámite oportuno ante la entidad suministradora, se evitaba el corte o se reponía inmediatamente el suministro, según los casos, en muchas ocasiones sin necesidad de intervención directa por nuestra parte.

A nuestro juicio, estas situaciones ponen de manifiesto que los mecanismos de protección frente a cortes por impago funcionan adecuadamente, pero sigue haciendo falta un mayor esfuerzo informativo por parte de todos los agentes implicados (administraciones, entidades suministradoras, servicios sociales comunitarios) a fin de que la ciudadanía, y en particular las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, cuenten con información adecuada y completa acerca de tales mecanismos.

En algunas de las quejas recibidas por falta de suministro de agua la dificultad estribaba en el acceso a la titularidad del contrato, por no poder acreditar la disponibilidad del derecho de uso de la vivienda (quejas 21/1975, 21/1855, 21/4804, 21/5498, 21/7681, 21/8074 y 21/8379).

La situación podía resolverse satisfactoriamente en algunos casos, bien mediante la acreditación de las circunstancias de vulnerabilidad a cargo de los correspondientes servicios sociales comunitarios, o bien a través de los procedimientos específicamente establecidos en la normativa reguladora de la respectiva entidad suministradora a fin de permitir el suministro de agua.

En otros casos, la imposibilidad de contratar el suministro quedaba finalmente puesta de manifiesto al no reunir la vivienda las condiciones técnicas necesarias, bien estructurales o bien de la propia instalación de agua, sin cuya subsanación entendíamos adecuada la respuesta de la entidad suministradora.

Algunos cortes, sin embargo, quedaban fuera de nuestra posibilidad de intervención al tratarse de deudas correspondientes al suministro de agua con contador comunitario y el impago de recibos a causa del