



Comisión
Nacional
de Energía

**INFORME 17/2009 DE LA CNE SOBRE
LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN
DEL SECRETARIO DE ESTADO DE
ENERGÍA POR LA QUE SE
DETERMINA EL PROCEDIMIENTO DE
PUESTA EN MARCHA DEL BONO
SOCIAL**

18 de junio de 2009

INFORME 17/2009 DE LA CNE SOBRE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL SECRETARIO DE ESTADO DE ENERGÍA POR LA QUE SE DETERMINA EL PROCEDIMIENTO DE PUESTA EN MARCHA DEL BONO SOCIAL

En el ejercicio de la función prevista en el apartado tercero.1. segunda de la Disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre del Sector de Hidrocarburos, y de conformidad con el Real Decreto 1339/1999, de 31 julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 18 de junio de 2009, ha acordado emitir el siguiente

INFORME

1 ANTECEDENTES

El 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, en su artículo 2, crea el bono social, a partir del 1 de julio de 2009, para determinados consumidores de electricidad acogidos a la tarifa de último recurso.

En el citado Real Decreto-Ley se indica que el bono social se configura como una protección adicional del derecho al suministro de electricidad y es considerado como una obligación de servicio público, según lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

El artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009 establece que el bono social cubrirá la diferencia entre el valor de la Tarifa de Último Recurso y un valor de referencia, que se denominará tarifa reducida. Dicho bono social será aplicado por el correspondiente comercializador de último recurso en sus facturas y su financiación será compartida por las empresas titulares de instalaciones de generación del sistema eléctrico.

Hasta que se produzca el desarrollo de lo previsto en el artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009, la disposición transitoria segunda de dicho Real Decreto establece que, a partir del 1 de julio de 2009, 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.

Dicha disposición transitoria segunda determina que, además, tendrán derecho al bono social los consumidores de electricidad con 60 o más años de edad que acrediten ser pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente o viudedad, y que perciban las cuantías mínimas vigentes en cada momento para dichas clases de pensión con respecto a los titulares con cónyuge a cargo o a los titulares sin cónyuge que viven en una unidad económica unipersonal, así como los beneficiarios de pensiones del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez mayores de 60 años.

Asimismo, tendrán derecho los consumidores que acrediten ser familias numerosas y los consumidores que acrediten formar parte una unidad familiar que tenga todos sus miembros en situación de desempleo.

Por último, se habilita al Secretario de Estado de Energía a determinar el procedimiento para acreditar las condiciones que dan derecho a la bonificación.

El día 2 de junio de 2009 se recibió en la Comisión Nacional de Energía la propuesta de Resolución del Secretario de Estado de Energía por la que se determina el procedimiento de puesta en marcha del bono social para que, de acuerdo con la función antes citada, emita el correspondiente informe preceptivo por trámite de urgencia.

Con fecha 3 de junio de 2009, se remitió la propuesta de Resolución a los miembros del Consejo Consultivo de Electricidad de la Comisión Nacional de Energía. A la fecha de redacción del presente Informe, se han recibido las alegaciones por escrito, que se adjuntan en el Anexo del presente informe.

2 CONSIDERACIÓN PREVIA

Esta Comisión desea poner de manifiesto la inconsistencia detectada en Real Decreto 485/2009 ya que si bien en el artículo art. 4.2.3º relativo al “Inicio del suministro de último recurso” se establece:

“A partir del día 1 de julio de 2009, los consumidores suministrados por un distribuidor que no hayan optado por elegir empresa comercializadora pasarán a ser suministrados por un comercializador de último recurso [...]”.

A continuación, el mismo artículo establece una serie de mecanismos de atribución automática de comercializador *de último recurso* a los consumidores que no hayan optado por una empresa comercializadora. En general, el consumidor pasará a ser suministrado por la comercializadora de último recurso del grupo de su compañía distribuidora. Pero, caso de que la empresa distribuidora no pertenezca a ningún grupo empresarial que cuente con comercializadora de último recurso (CUR), dice el artículo citado:

“La empresa distribuidora podrá elegir la empresa comercializadora a la que le transfiere los clientes que no hubiesen optado por otra comercializadora”.

La interpretación de que una pequeña distribuidora puede transferir sus clientes a un comercializador que no sea de último recurso se basa en la literalidad de la norma. El párrafo reproducido más arriba no exige que el comercializador al que se traspasen dichos clientes deba ser de último recurso. Pero, a juicio de esta Comisión, la única interpretación posible es que el traspaso deba hacerse necesariamente a un CUR. No obstante, de acuerdo con la información disponible, ésta no es la interpretación que se está considerando por la empresa distribuidora de acuerdo con las comunicaciones que está recibiendo esta Comisión y la DGPEyM.

El artículo 3.1 del Código Civil establece los métodos de interpretación de las normas jurídicas. Señala:

“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas”.

Ese último inciso (“*atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas*”) es el pertinente aquí. Resulta obvio que el artículo 4 del Real Decreto 485/2009 establece un sistema de atribución *automática* de suministrador de *último recurso* para aquellos consumidores que no opten por acudir a mercado. El propósito de la norma es que los consumidores con derecho a suministro de último recurso reciban tal suministro de forma automática, sin intervención por su parte, a fin de proporcionarles la mayor seguridad y evitarles trámites complejos en la transición al suministro de último recurso.

En caso de interpretar la norma en sentido contrario, a dichos consumidores se les generaría la carga de acudir a un comercializador de último recurso, mientras que a otros consumidores en idéntica situación, el comercializador les asigna automáticamente. Ello es discriminatorio y genera indefensión.

La indefensión consiste en que a los consumidores con derecho a suministro de último recurso traspasados al mercado, a diferencia de lo que sucede con los traspasados automáticamente a un CUR, se les exige la carga de conocer el funcionamiento de un sistema complejo, en un escaso periodo de tiempo, lo cual parece desproporcionado, y de acudir a un CUR para contratar el suministro.

Se considera necesario, por tanto, que desde el MITC se proporcione de forma inmediata una comunicación transparente de que la única interpretación posible de la norma es que el traspaso por defecto del consumidor que no haya elegido, deba hacerse necesariamente a un CUR, independientemente de quien sea su distribuidora.

3 CONSIDERACIONES GENERALES

Sobre el objeto de la resolución informada

El bono social al que se refiere la resolución informada se creó mediante el artículo 2 del Real Decreto-ley 9/2006, de 30 de abril, cuyo apartado 1 señala:

“Se crea el bono social para determinados consumidores de electricidad acogidos a la tarifa de último recurso que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen por orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. A estos efectos, se establecerá un umbral referenciado a un indicador de renta per cápita familiar. En todo caso, se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual”.

Pero dicho artículo debe ponerse en relación con la disposición transitoria segunda del mismo Real Decreto-ley, según la cual, desde 1 de julio de 2009 y hasta que se desarrolle el artículo 2 anterior, estará en funcionamiento el bono social en los términos que dicha disposición establece:

“Hasta que se desarrolle lo previsto en el artículo 2, y a partir del 1 de julio de 2009, 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. También, tendrán derecho los consumidores con 60 o más años de edad que acrediten ser pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente y viudedad y que perciban las cuantías mínimas vigentes en cada momento para dichas clases de pensión con respecto a los titulares con cónyuge a cargo o a los titulares sin cónyuge que viven en una unidad económica unipersonal, así como los beneficiarios de pensiones del extinguido Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y de pensiones no contributivas de jubilación e invalidez mayores de 60 años.

Asimismo, tendrán derecho 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 [...]”.

La misma disposición transitoria añade: “*Por resolución del Secretario de Estado de Energía se determinará el procedimiento para acreditar las condiciones que dan derecho a la bonificación [...]*”

Así pues, esta propuesta de resolución *se limita a desarrollar el procedimiento para acreditar las condiciones que dan acceso a una bonificación en la tarifa para los colectivos previstos en la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 6/2009*. Lo que no hace, ni puede hacer, por falta de habilitación normativa, es regular materialmente el bono social. Ello debe hacerse por orden ministerial, como el propio artículo 2 dispone.

La aplicación de bonificaciones a favor de los colectivos de la disposición transitoria segunda plantea dos problemas:

- Resulta difícil de aplicar debido a la falta de regulación sustantiva.
- El límite temporal para la aplicación de la disposición transitoria segunda concluiría con la aprobación del desarrollo normativo del artículo 2 del Real Decreto-ley 6/2009, lo cual no resulta de la resolución informada.

Sobre el ámbito de aplicación

El artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009 crea el bono social para determinados consumidores de electricidad, acogidos a la tarifa de último recurso, que cumplan determinadas características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen por Orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio.

Por otra parte, la Disposición transitoria segunda del Real Decreto-Ley 6/2009 establece que en tanto no se desarrolle lo previsto en el artículo 2, a partir del 1 de julio de 2009, tendrán derecho al bono social los consumidores en su vivienda habitual que siendo personas físicas, tengan una potencia contratada inferior a 3 kW, los pensionistas con pensiones mínimas, las familias numerosas y los hogares con todos sus miembros en situación de desempleo.

El objetivo básico de la norma, tal y como se establece tanto en la exposición de motivos como en el artículo 2 del citado Real Decreto-Ley, es proporcionar una protección adicional al derecho al suministro de electricidad, consistente en cubrir la diferencia entre el valor de la Tarifa de Último Recurso y un valor de referencia, que se denominará tarifa reducida.

En consecuencia, teniendo en cuenta la protección adicional a los consumidores que se determine, a efectos de la Orden que regule dicho aspecto, se considera que la aplicación de dicho bono social debiera depender de una variable en función de la renta que perciben los beneficiarios, a efectos de que el bono social aplicado se ajuste a la finalidad de establecida en el Real Decreto.

En relación con lo anterior cabe señalar que, para el periodo transitorio, la propuesta de Resolución tiene en cuenta, para un determinado colectivo de beneficiarios, un criterio de renta indirecto al establecer que tendrán derecho a la percepción los pensionistas que perciban las cuantías mínimas vigentes en cada momento y los titulares de los puntos de suministro con todos los miembros en situación de desempleo. Sin embargo, el criterio de renta no está presente en el resto de casos de aplicación del bono social, en particular, para las familias numerosas. Cabe señalar que se aplica, adicionalmente, el bono social a los consumidores con criterios similares a los de la actual tarifa social y que, nuevamente, no están asociados a un criterio de renta, sino a un criterio de potencia (suministros con potencia contratada inferior a 3 kW).

Considerando que la aplicación de la disposición transitoria segunda no coincide exactamente con los términos del artículo 2 citado, se propone incluir, en el periodo transitorio, un criterio de renta en los dos casos anteriores (familias numerosas y suministros con potencia contratada inferior a 3 kW) ya que en caso contrario la disposición transitoria iría en contra del espíritu recogido en la norma. En particular, se propone como criterio cuando la renta per cápita de la unidad familiar del punto de suministro fuera inferior a un determinado umbral (un índice podría ser el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM)¹.

Esta Comisión insiste en lo manifestado en sucesivos informes: la ayuda no debía suponer una minoración directa de la factura por el suministro eléctrico, con objeto de que los consumidores reciban una señal de precio adecuada. Cabe señalar que, la aplicación del bono social a través del comercializador de último recurso complica la implementación de este tipo de medidas.

Sobre la cuantía del bono social

De acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009, el bono social cubrirá la diferencia entre el valor de la Tarifa de Último Recurso y un valor de referencia que se denominará tarifa reducida. Dicha tarifa reducida será la vigente aplicable al consumidor doméstico en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley y podrá ser modificada por Orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio. Cabe señalar que, al no haberse establecido el valor de referencia de la tarifa reducida, el próximo 1 de julio de 2009 existirán tantos valores de referencia como tarifas vigentes existen a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley.

Por otra parte, de acuerdo con los Anexos I, II, III y IV de la propuesta de Resolución, el consumidor debe aportar fotocopia de la última factura de la empresa suministradora, por lo que podría entenderse que la tarifa cuyos precios se van a congelar es a la que está acogido el consumidor en el momento de la solicitud del bono social.

Teniendo en cuenta lo anterior, se anticipan los siguientes casos, cuya resolución no está contemplada en la norma que se informa.

- 1) El Bono Social, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto-Ley es de aplicación a los clientes acogidos a la tarifa de último recurso, por lo que un consumidor en el mercado libre que cumpla las condiciones para optar al bono social deberá, para recibirlo, cambiar a un comercializador de último recurso. En este caso no se especifica como calcular el bono social, máxime teniendo en cuenta que se le exige la última factura disponible que corresponderá con la de su comercializadora.
- 2) Un consumidor que estuviera acogido a una tarifa a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-Ley 6/2009, por ejemplo la tarifa 1.0, y que a la fecha de solicitud del bono social estuviera acogido a otra tarifa, por ejemplo la 2.0.1 (resultado, por ejemplo, del Plan de Implantación de interruptores de control de potencia, o por haber modificado la potencia contratada). En este caso, el bono social se calcularía sobre la tarifa a la que estaba acogido en el momento de la publicación del RDL (esto es, la tarifa 1.0), lo que en este caso supondría una rebaja en su factura.
- 3) Otra situación distinta sería la del consumidor que obtiene el derecho a la aplicación del bono social con posterioridad a la entrada en vigor del suministro de último recurso. En este caso no está claro qué tarifa se debe aplicar para determinar el bono, si la tarifa a la que era suministrado en el pasado (esto es, la tarifa a la que estaba acogido a la entrada en vigor del

¹ El IPREM es el índice de referencia en España para el cálculo del umbral de ingresos a muchos efectos (ayudas para vivienda, becas, subsidios por desempleo...). Fue introducido el 1 de julio de 2004 en sustitución del Salario Mínimo Interprofesional, cuya utilización se restringió al ámbito laboral, según el Real Decreto-ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía.

Real Decreto-Ley 6/2009) o la tarifa a la que está siendo suministrado en el momento de la solicitud.

Adicionalmente, cabe señalar que en la propuesta de Resolución, de acuerdo con el modelo de carta recogido en el Anexo IV, se indica que el bono social implica la “congelación de la factura eléctrica”, lo que parece contradictorio con el artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009. La congelación de la factura eléctrica pudiera entenderse como que el consumidor con derecho a bono social pagará lo mismo cada mes, independientemente de su consumo, mientras que el Real Decreto-Ley 6/2009 indica la congelación de los precios de la electricidad. Se propone una redacción similar a la contenida en el Real Decreto-Ley.

Finalmente, se señala que la determinación de la cuantía del bono social afecta no sólo al consumidor como beneficiario del mismo, sino también al generador como financiador y al comercializador de último recurso como encargado de su aplicación.

En consecuencia, se considera necesario desarrollar cuanto antes, la Orden a la que se hace referencia en el artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009 y establecer el valor de la tarifa reducida o, en su defecto, el procedimiento de determinación del bono social.

Sobre el procedimiento de recaudación y liquidación

El apartado 4 del artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009 establece que el bono social será aplicado por el CUR en las condiciones que se determinen por el Ministro de Industria, Turismo y Comercio.

Por su parte, en el apartado 5 de este mismo artículo se establece que la financiación del bono social será compartida por las empresas titulares de las instalaciones de generación del sistema eléctrico y que el procedimiento de liquidación y las aportaciones será establecida por Orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio.

Asimismo, se establece que las aportaciones recibidas se depositarán en una cuenta específica en régimen de depósito creada al efecto por la Comisión Nacional de Energía, que será responsable de su gestión.

La propuesta de Resolución se centra en el procedimiento que han de seguir los consumidores para la solicitud del bono social, quedando pendiente desarrollo aspectos que se consideran fundamentales para la correcta implantación del bono social.

En particular, quedaría pendiente de regulación las características del procedimiento de recaudación y liquidación de las aportaciones realizadas por los generadores ni el organismo encargado de llevar a cabo dicho procedimiento. Cabe señalar que si bien en la Disposición transitoria segunda del Real Decreto-Ley se establecen los porcentajes en que cada una de las empresas generadoras deberá financiar el bono social, queda pendiente la definición de los siguientes aspectos:

- La cuantificación del bono social
- El responsable del cálculo del bono
- El procedimiento mediante el cual se comunique a los agentes financiadores la cuantía que deben financiar
- Los flujos monetarios entre los agentes implicados en el procedimiento (cada generador deberá financiar, en el porcentaje fijado en la disposición transitoria, el bono aplicado por cada comercializador de último recurso).
- El papel de la CNE. En el artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009 se establece que las aportaciones recibidas se depositarán en una cuenta específica en régimen de depósito creada al efecto por la Comisión Nacional de Energía, que será responsable de su gestión.

- El procedimiento de aplicación de la bonificación por parte de los Comercializadores de Último Recurso a los clientes acogidos al bono social.

Esta Comisión considera necesario para una implantación ordenada y transparente del bono social, que se desarrollen los aspectos mencionados anteriormente.

4 COMENTARIOS A LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

4.1 *Procedimiento de solicitud*

Aplicación automática del bono social

El punto primero de la propuesta de Resolución establece la aplicación automática del bono social a los consumidores con potencia contratada inferior a 3 kW en su primera vivienda y que estén acogidos a la tarifa de último recurso a partir del 1 de julio de 2009.

Para la aplicación del bono social, los comercializadores de último recurso contarán con la información del sistema de información de puntos de suministro y, a tales efectos, los distribuidores deberán completar dicho sistema de información indicando si el punto de suministro corresponde a una persona física o jurídica y si el punto de suministro se corresponde o no con una vivienda habitual.

Se considera que la aplicación automática del bono social a los consumidores con potencia contratada inferior a 3 kW en su vivienda habitual puede presentar problemas en su implementación al requerir que el distribuidor identifique si el punto de suministro se corresponde con la vivienda habitual, puesto que dicha información no se exige en el sistema de información de puntos de suministro.

Se considera que la concesión del bono social a este colectivo de consumidores debiera seguir el mismo procedimiento que el resto de colectivos con derecho a bono. Es decir, la propuesta de Resolución debiera contener un procedimiento de acreditación en el que el propio consumidor aporte la información necesaria para la obtención del bono social, con la excepción de aquellos consumidores acogidos a la tarifa social, ya que éstos acreditaron estos mismos requisitos en el pasado.

En relación con lo anterior, se considera importante señalar que, según lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Orden ITC/1857/2008, por la que se modifican las tarifas de suministro y se crea la tarifa social, para poder acogerse a dicha tarifa social es necesario que el suministro tenga instalado el correspondiente Interruptor de Control de Potencia (ICP). En caso de no tener instalado el ICP y si el solicitante desea acogerse a la tarifa, la empresa distribuidora quedará obligada a proceder a su instalación en el plazo máximo de un mes.

Se considera que la instalación de ICP debería ser un requisito imprescindible para la aplicación del bono social por lo que esta Comisión propone que el primer apartado del punto primero de la propuesta de Resolución quede redactado como sigue: *“A partir del 1 de julio de 2009, serán beneficiarios del bono social los titulares de puntos de suministro de electricidad que, siendo personas físicas, tengan una potencia contratada inferior a 3 kW en su vivienda habitual, tengan instalado el correspondiente ICP y que estén acogidos a la tarifa de último recurso”*.

Aplicación del bono social a solicitud del consumidor

En los puntos segundo, tercero y cuarto de la propuesta de Resolución, se determina el procedimiento de aplicación del bono social a pensionistas, familias numerosas y hogares con todos sus miembros desempleados respectivamente, a partir del 1 de julio de 2009.

Dicho procedimiento no es automático, sino a solicitud del consumidor y el requisito imprescindible para que estos colectivos puedan solicitar el bono social es, además de acreditar su pertenencia a uno de los colectivos anteriores, que el suministro esté acogido a la tarifa de último recurso y que se corresponda con el de la vivienda habitual del titular. Esto es, todo consumidor no acogido a tarifa de último suministro no podrá beneficiarse de la aplicación del bono social.

Cada colectivo debe rellenar la solicitud incluida en el anexo correspondiente (anexo I en el caso de los pensionistas, anexo II para las familias numerosas y anexo III para los desempleados) y remitirla o bien mediante presentación física en las oficinas de la distribuidora o bien enviarla por fax, correo electrónico o correo postal a los datos de contacto que comunique el comercializador de último recurso en su página web y en su factura.

Por otra parte, el bono social será de aplicación, para los colectivos de consumidores mencionados, a partir del primer día del mes siguiente a la recepción completa de la documentación acreditativa durante dos años, salvo pérdida de alguna de las condiciones que dan derecho a la percepción del bono social.

Se considera que se debería informar al consumidor, mediante acuse de recibo o similar, del momento de la recepción de la documentación acreditativa, de forma que éste pueda conocer a partir de qué fecha le será de aplicación el bono social.

4.2 Plazo de aplicación del bono

Según se establece en los puntos segundo, tercero y cuarto de la propuesta de Resolución el bono será de aplicación durante un periodo de dos años, salvo la pérdida de alguna de las condiciones que dan derecho a su percepción.

Sin embargo, la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 6/2009 dispone que los colectivos de la DT segunda tendrán derecho al bono social: “Hasta que se desarrolle lo previsto en el artículo 2...”

Teniendo en cuenta lo anterior y que la situación de estos beneficiarios puede cambiar, se considera que un periodo de un año sería suficiente, en tanto no se desarrolle el citado artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009, si bien se propone la prórroga anual previa aportación de la documentación que necesaria para demostrar que se siguen cumpliendo con los requisitos.

4.3 Supervisión

En el punto quinto de la propuesta de Resolución se habilita a las empresas suministradoras a la comprobación del cumplimiento de los requisitos para la percepción del bono social, para lo que podrán firmar convenios de colaboración con las instituciones públicas responsables del mantenimiento y gestión de las correspondientes bases de datos.

Al respecto cabe señalar que, la aplicación del bono social a los consumidores y la supervisión de la información correspondiente serán ejercidas por el comercializador de último recurso, mientras que los productores serán los responsables de la financiación del bono social.

De esta regulación surgen unos flujos monetarios que parten de los productores y que a través de una cuenta en régimen de depósito de la CNE, llegan a los comercializadores de último recurso, para finalmente ser traspasados a los consumidores. Al no existir incentivos por parte de las empresas eléctricas en la concesión del bono social a los distintos colectivos de consumidores con derecho a percibirlo, parece conveniente que exista una fuerte supervisión, no sólo a efectos de comprobar el cumplimiento de los requisitos para su otorgamiento, como se propone en la Resolución, sino también a efectos de comprobar la labor que realizan los propios comercializadores de último recurso, si ésta es diligente y se ajusta a lo dispuesto en la Resolución.

Se considera que la labor de supervisión del cumplimiento de los requisitos que dan derecho a la percepción del bono social no debe ser realizada por los encargados de su aplicación, sino que debe ser realizada por una entidad independiente. Se propone que sea la CNE el organismo encargado de la supervisión de la implementación a las empresas eléctricas la gestión del bono social, y que se le habilite a solicitar la información que se considere necesaria para ello mediante una Circular.

4.4 Actualización de datos

El artículo sexto de la propuesta dispone que los consumidores estarán obligados a comunicar a su comercializadora de último recurso cualquier cambio que suponga la pérdida del derecho a recibir el bono social.

Sin embargo, los correspondientes modelos de solicitud de bono social no incluyen tal previsión en su texto, como sería aconsejable. El apartado de “Avisos” que se incluye en los correspondientes modelos parece el lugar adecuado para ello.

Por otra parte, tampoco se especifica ni el plazo para comunicar la pérdida del derecho a percibir el bono social, ni el mecanismo mediante el cual podría comunicarse el cambio, ni la obligación por parte de la comercializadora de gestionar adecuadamente dicho cambio. Se considera que la Resolución debería incluir tales aspectos.

4.5 Incumplimiento

El punto séptimo de la propuesta de Resolución establece que el incumplimiento de los requisitos para la aplicación del bono social dará lugar a la refacturación a la tarifa de último recurso aplicando un recargo del 10% a partir de la fecha en que se produzca el incumplimiento y que los importes recibidos tendrán la consideración de ingresos liquidables del sistema.

De acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009, el bono social cubrirá la diferencia entre el valor de la tarifa de último recurso y un valor de referencia denominado tarifa reducida. El bono social es aplicado por el comercializador de último recurso y financiado por los generadores en los porcentajes determinados en la disposición transitoria segunda del citado Real Decreto-Ley.

En consecuencia, se considera que únicamente debiera ser considerado ingreso liquidable el recargo del 10% sobre la tarifa de último recurso y que la diferencia entre la tarifa de último recurso y la tarifa de referencia debiera ser reintegrada a los generadores en la misma proporción en que fue financiada.

En relación con lo anterior, se señala la necesidad de establecer, por una parte, el procedimiento por el cual se implementa la devolución de los importes aportados a las empresas generadoras por la financiación del bono social y, por otra parte, el procedimiento mediante el cual las

comercializadoras de último recurso declaran los ingresos liquidables. En este último caso, no parece que los comercializadores de último recurso tuvieran que integrarse, por cantidades que se presumen de pequeña cuantía, en un sistema, como el de liquidaciones de las actividades reguladas, que resulta complejo y con unos plazos de cumplimiento de las obligaciones rígidos. Por ello, sería más adecuado, desde el punto de vista operativo que, manteniendo el objetivo que persigue la propuesta de norma en el sentido que estas cantidades reviertan a los consumidores, la incorporación de los posibles recargos se lleve a cabo a través de los distribuidores de más de 100.000 clientes que tengan asociados comercializadores con obligación de aplicar el bono social.

En definitiva, considerando que resultaría más adecuado, por una parte, que la diferencia entre lo que se debería haber facturado y el bono social fuese devuelto a quienes lo han financiado, y, por otra, que los recargos se integrasen en el sistema de liquidaciones, se propone la siguiente redacción alternativa. Adicionalmente, se propone que las liquidaciones sean trimestrales teniendo en cuenta que las cantidades resultarán exiguas y el número de agentes implicados numeroso.

Por último, cabe señalar que si bien se establece la fecha a partir de la cual se aplica el recargo por el incumplimiento, no se especifica hasta cuando se aplicará la refacturación. En este sentido, se propone que la refacturación aplique desde la fecha en que se produjo el cambio que dio lugar a la pérdida del derecho a percibir el bono social hasta el momento en que se detecte el incumplimiento.

“Séptimo. Incumplimiento.

El incumplimiento de los requisitos para la aplicación del bono social dará lugar a la refacturación del suministro desde la fecha en que se produzca el incumplimiento a la tarifa de último recurso aplicando un recargo del 10 %.

Trimestralmente , los comercializadores de último recurso procederán al abono de la parte de la refacturación correspondiente a la diferencia entre el importe resultante de la aplicación de la tarifa TUR y el que se había realizado en aplicación del bono social a las empresas responsables de la financiación del bono social, en los porcentajes que se señalan en la Disposición Transitoria Segunda del RD-Ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el Bono social.

También, y con la misma periodicidad, las empresas comercializadoras de último recurso procederán al ingreso de la parte de la refacturación correspondiente al recargo del 10 % en la distribuidora de más de 100.000 clientes perteneciente al mismo grupo empresarial que la comercializadora de último recurso, quien procederá a declararlo a la CNE para su consideración como ingreso liquidable de las actividades reguladas del RD 2017/1997, de 26 de diciembre.”

4.6 Información a los consumidores

La información a los consumidores se articula en torno a dos elementos. Por una parte, el punto octavo de la propuesta de Resolución establece el mandato a la Comisión Nacional de Energía de publicar en su página web una lista con los comercializadores de último recurso, incluyendo sus datos de contacto, para la recepción de consultas y de solicitudes de otorgamiento del bono social.

Por otra parte, en el punto noveno de la propuesta de Resolución se establece que las empresas suministradoras (esto es, distribuidoras y comercializadoras) deben remitir el modelo de carta que figura en el Anexo IV de la propuesta de Resolución a todos sus clientes junto con las facturas correspondientes a los meses de junio y julio.

En el modelo de carta se recogen las condiciones bajo las que un consumidor puede acogerse al bono social y remite al mismo, para recabar información, a la oficina de atención al cliente del distribuidor de su zona, a través del número de atención al cliente de su empresa suministradora (que aparece en la factura) o bien en la página web de la Comisión Nacional de Energía.

Al respecto se considera necesario señalar los siguientes aspectos.

- (1) Para que la CNE pueda publicar en su página web la lista de las empresas comercializadoras de último recurso, con los datos de contacto en relación con el bono social, en un plazo de diez días hábiles desde la entrada en vigor de la presente Resolución se debería establecer la obligatoriedad a las empresas comercializadoras de remitir dicha información.
- (2) La carta que figura en el Anexo IV de la propuesta de Resolución únicamente debiera ser remitida a los clientes con potencia contratada inferior a 10 kW, ya que el colectivo que potencialmente podría acogerse al bono social.
- (3) El plazo para informar a los clientes sobre la existencia del bono social se considera insuficiente, máxime teniendo en cuenta que el envío de la carta se producirá en periodo vacacional. En consecuencia, se propone que el envío de dicha carta se lleve a cabo durante un mínimo de seis meses.
- (4) La carta debería recoger, si ello es así, que el bono social implica el mantenimiento de los precios de los términos de potencia y energía a los que se está facturando su consumo en el momento de su solicitud. Cabe señalar que en el modelo de carta de la propuesta de Resolución se establece que el bono social implica la congelación de la factura, lo que iría en contra de lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009.
- (5) La citada carta debería establecer la fecha a partir de la cual los consumidores pueden solicitar la aplicación del bono social. Aunque la aplicación del bono social sea a partir del 1 de julio de 2009, puesto que debe transcurrir un mes desde la recepción de la solicitud para que se aplique el bono social, cabría la posibilidad de que se pudiera solicitar con anterioridad al 1 de julio de 2009.
- (6) En la carta se debería avisar al consumidor de la obligación, el plazo y el modo de comunicar la pérdida del derecho a la aplicación del bono social, así como el plazo durante el cual va a ser refacturado en caso de incumplimiento.

5 CONCLUSIONES

Esta Comisión informa desfavorablemente la propuesta de Resolución, sobre el procedimiento de puesta en marcha del bono social porque discrimina a un determinado colectivo de consumidores para obtener su derecho automático a la TUR y al Bono social. Y además por las siguientes razones:

Primera. Esta Comisión considera errónea la interpretación del artículo 4 del RD 485/2009 relativa a que una empresa distribuidora que no pertenezca a ningún grupo empresarial que cuente con CUR (distribuidora acogida a la disposición adicional undécima de la Ley 54/1997) pueda transferir sus clientes a un comercializador que no sea de último recurso, en el caso de que el consumidor no haya elegido comercializador de último recurso, aunque tal interpretación tenga una cierta base en la literalidad del RD 485/2009. El propósito de la norma es que los consumidores con derecho a suministro de último recurso reciban tal suministro de forma automática, sin intervención por su parte, a fin de proporcionarles la mayor seguridad y evitarles trámites complejos en la transición al suministro de último recurso.

En caso de interpretar la norma de un modo distinto, a dichos consumidores asignados a un comercializador a mercado libre se les generaría la carga de acudir a un comercializador de último recurso, mientras que a otros consumidores en idéntica situación, el comercializador de último recurso les es asignado automáticamente. Ello es discriminatorio y genera indefensión para los

consumidores transferidos al mercado, pese a tener éstos derecho a al suministro de último recurso.

La indefensión consiste en que a los consumidores con derecho a suministro de último recurso traspasados al mercado, a diferencia de lo que sucede con los traspasados automáticamente a un CUR, se les exige la carga de conocer el funcionamiento de un sistema complejo, en un escaso margen de tiempo, lo cual parece desproporcionado, y de acudir a un CUR para contratar el suministro. A juicio de esta Comisión, la única interpretación posible es que el traspaso por defecto deba hacerse necesariamente a un CUR. No obstante, de acuerdo con la información disponible, ésta no es la interpretación que se está considerando por la empresa distribuidora de acuerdo con las comunicaciones que está recibiendo esta Comisión y la DGPEyM. Se considera necesario, por tanto, que desde el MITC se proporcione de forma inmediata una comunicación transparente de la interpretación de dicha norma.

Segunda. Esta Comisión considera que la aplicación del bono social debería establecerse según criterios de renta, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009. En este sentido, se considera que sería razonable la aplicación del bono social cuando la renta per cápita de la unidad familiar fuera inferior a un determinado umbral (por ejemplo, de acuerdo a un número de veces el indicador público de renta de efectos múltiples). Asimismo, se considera que la ayuda no debía suponer una minoración directa de la factura por el suministro eléctrico, con objeto de que los consumidores recibieran una señal de precio adecuada, si bien se constata la complicación de la implementación al aplicarse el bono social a través del comercializador de último recurso.

Tercera. Los artículos segundo, tercero y cuarto de la propuesta permiten la aplicación del bono social a determinados colectivos (pensionistas, familias numerosas y desempleados) durante el plazo de dos años desde el inicio de su aplicación:

“El bono social será de aplicación a partir del primer día del mes siguiente a la recepción completa de la documentación acreditativa durante dos años, salvo pérdida de alguna de las condiciones que dan derecho a la percepción del bono social”.

Sin embargo, recordemos que la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 6/2009 dispone que los colectivos de la DT segunda tendrán derecho al bono social: “Hasta que se desarrolle lo previsto en el artículo 2...”

De mantenerse la redacción actual, la previsión de la resolución informada de permitir el disfrute del bono durante dos años desde el inicio de su aplicación vulneraría tanto la DT segunda como el artículo 2 del Real Decreto-ley 6/2009. En el caso de la DT segunda porque extendería la aplicación del bono social a ciertos colectivos más allá de lo que el propio Real Decreto-ley 6/2009 permite. Y en el caso del artículo 2 porque dicho artículo exige un límite de renta para el disfrute del bono social. Los colectivos que en la resolución aparecen como beneficiarios, con el desarrollo mediante orden, deberán cumplir adicionalmente el requisito de renta. Una disposición administrativa (resolución) no puede vulnerar lo dispuesto en otra de rango superior (Real Decreto-ley).

Cuarta. El éxito de la implantación del bono social dependerá en gran medida de la exactitud de la información que se le facilite al consumidor y de la existencia de los procedimientos adecuados para la recaudación, liquidación y aplicación del bono social. En consecuencia, se considera fundamental que se limite en la medida de lo posible el periodo transitorio y desarrollen los siguientes aspectos:

- Determinación de la tarifa reducida, de modo el consumidor conozca sus derechos y que, además, se facilite la cuantificación del bono. Al respecto es importante señalar que, la cuantificación del bono social facilitará la implementación entre todos los agentes implicados:

los consumidores como beneficiarios, los generadores como financiadores y los comercializadores de último recurso como los encargados de su aplicación.

- Delimitación del ámbito de aplicación del bono en función de criterios de renta. Es importante señalar que si durante el periodo transitorio se aplica el bono social sin tener en cuenta criterios de renta, en el momento en que se desarrolle el artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/2009, podrá darse que un colectivo de consumidores a los que se les está aplicando el bono social, no tendrá derecho a percibirlo al introducir un criterio de poder adquisitivo.
- Desarrollo de campañas de información a los consumidores
- Desarrollo de los procedimientos de recaudación y liquidación de las cantidades aportadas, así como del organismo responsable.

Quinta. No se considera adecuada la aplicación automática del bono a consumidores, en su vivienda habitual, cuando han contratado una potencia contratada inferior a 3 kW. Se considera que, como para el resto de colectivos, la aplicación del bono social debe ser el resultado de un procedimiento mediante el que acredite que se cumplen todas las condiciones.

Sexta. En caso de mantenerse la aplicación automática del bono social a los consumidores con potencia contratada inferior a 3 kW, se propone que sea obligatoria la instalación de Interruptor de Control de Potencia, de forma análoga a lo que actualmente es de aplicación a los consumidores que desean acogerse a la tarifa social.

Séptima. Se debe proporcionar al consumidor algún mecanismo que le permita acreditar la fecha a partir de la cual se considera completa la documentación acreditativa.

Octava. Se considera necesario modificar la carta recogida en el Anexo IV de la propuesta de Resolución con objeto de informar adecuadamente a los clientes y de no inducir a error. En particular, se propone:

- La carta únicamente debe ser remitida a los clientes conectados a baja tensión con potencia contratada inferior a 10 kW, durante los seis meses inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la Resolución.
- Se debe sustituir la referencia a la congelación de la factura por el mantenimiento de los precios de la energía, en tanto no se establezca la tarifa reducida por orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio.
- Se debe informar sobre la obligatoriedad de ser suministrado por un comercializador de último recurso para tener derecho a la aplicación del bono social.
- Se debe recoger la obligatoriedad, el plazo y el mecanismo para comunicar la pérdida del derecho a percibir el bono social.

Novena. Respecto al recargo del 10% aplicado a aquellos consumidores que incumplan los requisitos para la aplicación del bono social, se considera que únicamente debiera ser considerado ingreso liquidable el recargo del 10% sobre la TUR y que la diferencia entre la TUR y la tarifa de referencia debiera ser reintegrada a los generadores en la misma proporción en que fue financiada. Se propone un procedimiento para ello.