

ACUERDO POR EL QUE SE PROPONE AL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y RETO DEMOGRÁFICO CLARIFICAR LA NORMATIVA RELATIVA A LOS MODOS DE COMPROBACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN DEL BONO SOCIAL.

Expediente nº: INF/DE/010/20

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 29 de octubre de 2020

Vistos los escritos del Defensor del Pueblo presentados ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) en relación con una posible infracción por parte de algunas empresas comercializadoras de referencia por incumplimiento de obligaciones derivadas de la aplicación del bono social, y tras el análisis de la normativa aplicable para la comprobación de los requisitos para la aplicación de dicho derecho, y de acuerdo con la función establecida en el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre la emisión de informes en cuestiones relativas al buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos, y el artículo 7.11 de la misma Ley, sobre la aplicación de medidas de protección al consumidor, la Sala de Supervisión Regulatoria acuerda emitir el siguiente Informe:

1. ANTECEDENTES

Durante el año 2019 y hasta la fecha de elaboración de este informe se han recibido en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) varios oficios del Defensor del Pueblo, iniciando actuaciones en relación con quejas de consumidores por inaplicación de la solicitud de bono social. En particular, se denuncia la negación por parte de las comercializadoras de referencia a reconocer el derecho al bono social motivado por la «imposibilidad de comprobar el nivel de renta», según lo que indica la plataforma facilitada por el Ministerio de Industria, Turismo y Agenda Digital (ahora Ministerio para la Transición Ecológica y Reto demográfico, en adelante MITECO) a efectos de la comprobación de dicho requisito.

El Defensor del Pueblo indica que dicha actuación podría suponer una infracción, por parte de las empresas comercializadoras, de las especificadas en los artículos 65.40, 65.41, 66.11, 66.12 y 66.13 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante LSE) e insta a esta CNMC a ejercer las funciones sancionadoras que tiene encomendadas.

Con el fin de determinar la existencia de un posible hecho sancionable de los tipificados en la LSE, con fecha de 8 de noviembre de 2019 esta Comisión acordó la apertura de un periodo de información previa, solicitando a las comercializadoras de referencia afectadas (“COMERCIALIZADORA DE REFERENCIA 1” y “COMERCIALIZADORA DE REFERENCIA 2”), las causas de denegación o retraso en la aplicación del bono social a los consumidores que habían acudido al Defensor del Pueblo. COMERCIALIZADORA DE REFERENCIA 1 indicó que ante la evidencia de que en muchos casos, la respuesta que emite la plataforma del MITECO de «imposibilidad de cálculo» persistía hasta el cierre del ejercicio fiscal, y que la consecuente actualización de la base de datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) podría impedir comprobar correctamente la vulnerabilidad del consumidor por motivo de renta, ha llevado a cabo, de forma proactiva, un proceso de nueva comprobación de las solicitudes afectadas, conforme a la acreditación presentada por el solicitante.

Por su parte, la “COMERCIALIZADORA DE REFERENCIA 2” indicó que, una vez que la comprobación realizada mediante la plataforma del MITECO había dado resultado negativo, no ha realizado ninguna actuación posterior ante la duda interpretativa surgida sobre los medios de comprobación de los requisitos que dan derecho al bono social que se deriva de la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica y la Resolución de 15 de noviembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se pone en marcha la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable.

A este respecto, la comercializadora “COMERCIALIZADORA DE REFERENCIA 2” señala que, a raíz de diversas consultas y peticiones de sus clientes, el 8 de abril de 2019 realizó una consulta al MITECO en la que le instaban a confirmar si en algún caso cabría la posibilidad de esa comercializadora pudiera realizar el cálculo de la aplicación del Bono Social con la Renta que le aporte su cliente. En respuesta a esta consulta el correspondiente departamento del Ministerio habría contestado lo siguiente:

“Con independencia de lo que indiquen las resoluciones citadas, la Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre, norma de rango superior a dichas resoluciones, establece que la consulta por parte del COR se realizará a través de la aplicación telemática.

La Constitución Española en su artículo 9.3 recoge el principio de jerarquía normativa.

Según el Código Civil, en su artículo 1.2. “carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior”.

Además, según el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, “Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”.

Por tanto, desde esta Subdirección se entiende que prevalece lo que diga la referida Orden Ministerial.

A raíz de esta respuesta la “COMERCIALIZADORA DE REFERENCIA 2” ha entendido que la plataforma informática del Ministerio es el único medio posible de comprobación de cumplimiento de los requisitos económicos para acceder al bono social y por tanto no están realizando ninguna comprobación con datos de renta que les puedan enviar los consumidores en sus solicitudes.

2. CONSIDERACIONES

Primera.- El Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica (RD 897/2017) define, en su artículo 3, los umbrales de renta establecidos como requisito para que un consumidor pueda ser considerado vulnerable y tenga derecho al bono social.

Segunda.- El artículo 7.1 c) del mismo RD 897/2017 determina que «[...] *En la orden [de desarrollo del Real Decreto] se determinarán, entre otros, los siguientes aspectos: [...] d) Los mecanismos con los que se comprobarán los requisitos establecidos en el presente real decreto para ser consumidor vulnerable y vulnerable severo y percibir el bono social*»

Tercera.- La Orden ETU/943/2017, de 6 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, establece en su artículo 6 que la comercializadora de referencia «*Una vez recibida la solicitud completa del consumidor acompañada de la documentación acreditativa según lo dispuesto en el artículo 2.7, el COR, en el plazo máximo de 5 días hábiles, introducirá en la aplicación telemática disponible en la sede electrónica del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (en la actualidad Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico) los datos correspondientes al consumidor*»

Por otro lado, dispone que, de forma transitoria, «*hasta que la aplicación telemática referida en la disposición adicional única de la presente orden, resulte de aplicación, el COR comprobará el cumplimiento del requisito de renta mediante la comprobación de la declaración o declaraciones de cada uno de los miembros de la unidad familiar presentadas por el solicitante, relativas al último período impositivo con plazo de presentación vencido, en el momento de la solicitud*»

Finalmente, el Apéndice II de la citada Orden recoge el modelo a rellenar por parte del consumidor para la comprobación de los requisitos de renta, indicando que *«será necesario conceder autorización expresa para realizar las comprobaciones con el objeto de tramitar la solicitud de bono social y durante la vigencia del mismo. De lo contrario, no se podrá llevar a cabo la comprobación de los requisitos para percibir el bono social»*

Cuarta.- La Resolución de 15 de noviembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se pone en marcha la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable, dispone, además de la fecha de entrada en vigor de la aplicación que permite al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple con los requisitos para ser considerado vulnerable, que *«ello no obstante, el solicitante del bono social podrá seguir acreditando el requisito de renta mediante la presentación al COR de la declaración o declaraciones de cada uno de los miembros de la unidad familiar, relativas al último período impositivo con plazo de presentación vencido en el momento de la solicitud»*

Quinta.- Tras el análisis de los preceptos mencionados, y a la vista de la contestación dada por “COMERCIALIZADORA DE REFERENCIA 2” durante el período de información previa, se considera conveniente determinar si la comprobación mediante la aplicación telemática no excluye la posibilidad (y derecho para el consumidor) de que dicha comprobación se realice también a partir de documentación presentada por el consumidor solicitante, tal y como parece deducirse de lo establecido en la mencionada Resolución, o bien si una vez puesta en marcha dicha aplicación telemática se excluye cualquier otro medio de comprobación, como parece haberse deducido de lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de la Orden ETU/943/2017.

Deben ponerse de relieve, además, las divergencias de actuación que tienen los comercializadores de referencia (derivadas de las diferencias de interpretación posibles), tal y como se ha puesto de relieve en el período de información previo abierto por esta Comisión, pues unos comercializadores de referencia admiten la acreditación del nivel de renta únicamente a través de la plataforma MITECO y otros admiten la acreditación por medio de documentos presentados por el solicitante, derivando de ello un trato diferente al consumidor que puede solicitar el bono social.

Sexta.- Esta Comisión considera que la interpretación normativa debe realizarse, en todo caso, en aras de defensa de los derechos del consumidor. Limitar la comprobación del requisito de renta a la respuesta otorgada por la aplicación, conlleva, en muchos casos, el retraso o entorpecimiento en la aplicación de este derecho, toda vez que la base de datos de dicha aplicación puede no estar actualizada en el momento de la solicitud del bono social o incluso no disponer nunca de datos de consumidores vulnerables por carecer de rentas. Asimismo, dicha desactualización o ausencia de información coloca al consumidor en situación de indefensión, puesto que se le impide documentar su condición de vulnerabilidad, por otros medios igualmente legítimos.

De esta forma, podría interpretarse que, según la Disposición Transitoria de la anterior Orden, hasta la puesta en marcha de la aplicación, existía, como única vía de comprobación, la presentación documental de la declaración de la renta y que, tras la publicación de la Resolución, se añade para las empresas comercializadoras la posibilidad de comprobación por vía telemática.

En el caso de que se considere que esta interpretación no resulte posible, debería modificarse la normativa para que los consumidores vulnerables pudieran presentar documentación actualizada que justifique que cumplen los requisitos de acceso al bono social, en aquellos casos que como consecuencia de la comprobación realizada por el COR en la plataforma haya dado como resultado “imposibilidad de cálculo”.

CONCLUSIÓN

Ante la duda interpretativa surgida en cuanto a los medios para la comprobación de los requisitos que dan derecho al bono social, esta Comisión propone clarificar que los consumidores puedan acreditar su condición de vulnerabilidad en aquellos casos que la plataforma de comprobación del requisito de renta está desactualizada o carezca de dato. A tal efecto se podrían realizar las siguientes actuaciones:

1. La emisión de una nota aclaratoria, o la aclaración por algún otro medio de la cuestión planteada, a fin de indicar que tanto la Orden que desarrolla el Real Decreto 897/2017 como la Resolución por la que se pone en marcha la vía telemática para la comprobación del requisito de renta necesario para el otorgamiento del bono social, no excluyen, en ningún caso, el derecho del consumidor de presentar documentalmente dicho requisito, siendo obligación de las comercializadoras de referencia la comprobación por esta segunda vía (presentación documental) en el supuesto de resultado negativo en la comprobación por la primera (vía telemática).
2. Modificar la Disposición Transitoria Primera de la Orden ETU/943/2017 a los efectos de que se contemple la posibilidad de que, en los casos en los que la plataforma pueda estar desactualizada o no disponer de dato de renta, el consumidor pueda justificar su situación de vulnerabilidad.