



## LA REPERCUSIÓN DE LA DECLARACIÓN DE ESTADO DE ALARMA EN EL SECTOR ELÉCTRICO. ESPECIAL REFERENCIA AL RÉGIMEN DEL BONO SOCIAL ELÉCTRICO

Abril de 2020

### 1.- LAS NOVEDADES INTRODUCIDAS EN EL ÁMBITO DEL SECTOR ELÉCTRICO COMO CONSECUENCIA DE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA Y LA POSTERIOR APROBACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY 11/2020, DE 31 DE MARZO.

El enorme impacto económico que ha supuesto la epidemia del COVID 19 en España, ha llevado al Gobierno a la adopción de una serie de medidas económicas y sociales, entre las que se encuentran las contenidas en los arts. 28 y 29, respectivamente, del

RDL 11/2020 de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (en adelante, “RDL 11/2020”); medidas que afectan directamente al sector eléctrico.

A modo de resumen, las nuevas medidas con impacto en el sector eléctrico que han sido adoptadas por el Gobierno son las siguientes:

- **Creación de una nueva categoría de bono social de electricidad:** el RDL 11/2020 crea una nueva categoría de potenciales beneficiarios del bono social eléctrico: **los trabajadores**

**autónomos que se hayan visto afectados por la suspensión de sus actividades como consecuencia de la declaración del estado de alarma o cuya facturación haya disminuido en un 75% en promedio respecto al semestre anterior<sup>1</sup>.**

Para que un autónomo pueda acogerse al bono social eléctrico, primero debe contratar con una empresa comercializadora de referencia<sup>2</sup> para que su contrato pase al mercado regulado y, por ende, contratar el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (en adelante, "PVPC"), lo que, en cierto modo, posiciona en una situación de ventaja a las comercializadoras de referencia frente a las que operan en el mercado libre.

En estos casos serán considerados como consumidores vulnerables en tanto no reanuden su actividad laboral y, en todo caso, por un periodo máximo de 6 meses desde la publicación del RD 346/2020, pudiéndose beneficiar así pues del 25% de descuento en la factura eléctrica.

- **Prórroga del derecho del bono social eléctrico hasta el 15 de septiembre de 2020** para aquellos beneficiarios cuyo derecho de abono se agotase durante el plazo de vigencia de la declaración de estado de alarma.

Según lo dispuesto en el art. 10 del RDL 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 (en adelante, "RD 897/2017") el derecho del bono social eléctrico carece de carácter perpetuo, procediéndose a su revisión cada 2 años, salvo en el caso de las familias numerosas en cuyo caso permanecerá vigente hasta que se pierda tal condición. Aunque se trate de una medida excepcional, la prórroga ordenada por el RDL 11/2020 supone un incremento considerable de los costes para las empresas obligadas a su financiación.

- Posibilidad de solicitar, por parte de los trabajadores autónomos, la **suspensión temporal del suministro así como la reducción de la potencia contratada durante el plazo de 3 meses**, sin que su contratación conlleve coste alguno.

Esta solicitud se presentará por parte de las comercializadoras en representación de sus clientes ante las compañías distribuidoras de electricidad.

- **Aplazamiento del pago de la factura por el plazo 6 meses a los trabajadores autónomos..**

Una vez concluido el estado de alarma, deberán regularizar la cantidad no abonada en las facturas emitidas por su comercializador correspondientes a los siguientes 6 meses de consumo, en partes iguales.

No obstante ha de advertirse que, en caso de acogerse a esta medida, no se podrá cambiar de comercializadora en los 6 meses en los que el empresario esté saldando la deuda.

- **Ampliación de la prohibición cortes de suministro energético y de agua a todos los hogares del territorio español**, salvo cuando concurren motivos relacionados con la seguridad del suministro<sup>3</sup>.

Previamente ya se había prohibido la suspensión del suministro mediante el art. 4 del RDL 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, pero sólo respecto a aquellos ciudadanos que ostentasen la condición de vulnerable, según lo dispuesto en el Real Decreto 897/2017; condición que será analizada en el punto siguiente.

Todas estas medidas extraordinarias suponen que las empresas comercializadoras, con independencia del margen de beneficio con el que actúen, de su cartera de clientes o posicionamiento, sean quienes deban asumir el riesgo financiero de todas estas medidas, lo cual ve especialmente agravado como consecuencia de la falta de previsión por parte del ejecutivo de medidas de compensatorias para estas empresas.

## **2.- ESPECIAL REFERENCIA AL RÉGIMEN DEL BONO SOCIAL ELÉCTRICO Y EL IMPACTO SOBRE ÉSTE DEL RDL 11/2020, DE 31 DE MARZO.**

### **2.1.- La regulación actual del bono social eléctrico.**

El bono social eléctrico ha constituido desde su creación **un mecanismo de descuento en la factura del suministro de electricidad con el fin de proteger a determinados colectivos de consumidores económica o socialmente más vulnerables.**

A mayor abundamiento, la primera vez que se reguló este mecanismo fue en el año 2009, mediante la aprobación del 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; marco legal que fue anulado por el Tribunal Supremo, mediante la Sentencia de la Ilma. Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3<sup>a</sup>) de 7 de febrero de 2012 (Rec. 419/2010). Esto supuso que el Gobierno, en el año 2013, cargase provisionalmente el coste

<sup>1</sup> Medida que ha sido desarrollada mediante la Orden TED/320/2020, de 3 de abril, por la que se desarrollan determinados aspectos del derecho a percepción del bono social por parte de trabajadores autónomos que hayan cesado su actividad o hayan visto reducida su facturación como consecuencia del COVID-19 y se modifica el modelo de solicitud del bono social para trabajadores autónomos que hayan visto afectada su actividad como consecuencia del COVID-19, establecido en el Anexo IV del RDL 11/2020.

<sup>2</sup> Se trata de compañías energéticas designadas por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo como empresas capacitadas, económica y estructuralmente, para ofrecer a los consumidores finales tarifas reguladas por el Gobierno. En la página web de la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia se incluye un

listado pormenorizado de las comercializadoras de electricidad de referencia con la información relativa al bono social.

Véase: <https://sede.cnmc.gob.es/listado/censo/10>

<sup>3</sup> En este sentido, se ha aprobado la Orden SND/260/2020, de 19 de marzo, por la que se suspende la activación del servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad por criterios económicos ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Mientras se encuentre en vigor el estado de alarma declarado para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, Red Eléctrica de España, S.A., operador del sistema eléctrico, no activará el servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad por criterios económicos a los que hace referencia el artículo 8 de la Orden IET/2013/2013, de 31 de octubre, por la que se regula el mecanismo competitivo de asignación del servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad.

del bono social a los consumidores finales, volviendo a trasladarlo en el año 2014 a las mayores eléctricas mediante la aprobación del Real Decreto 968/2014, de 21 de noviembre, por el que desarrolla la metodología para la fijación de los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social.

De nuevo, el régimen de financiación del bono social eléctrico contemplado por esta última norma fue anulado por el Tribunal Supremo, mediante las Sentencias de la Ilma. Sala de lo Contencioso – Administrativo (Sección 3ª) núm. 2280/2016 (RJ 4527/2016) y núm. 2279/2016 (RJ 4526/2016), ambas de fecha 24 de octubre de 2016<sup>4</sup>, por resultar incompatible con la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, toda vez que el coste del descuento en la tarifa se cargaba discriminatoriamente a las compañías eléctricas que lo sufragaban, sin que la Administración justificara los criterios aplicados para la distribución de su coste, dando así a las grandes eléctricas la razón en su recurso contra la obligatoriedad de financiarlo.

Todo ello ha desembocado en la regulación actual del bono social mediante el Real Decreto 897/2017, el cual es, a su vez, asumido por las sociedades comercializadoras de referencia de forma proporcional a la cuota de clientes a los que suministren energía eléctrica (todo ello en virtud de lo dispuesto en los arts. 45.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, “LSE”) y el art. 13 del RDL 897/2017).

A mayor abundamiento, es la propia Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia la competente para elaboración de una propuesta de fijación de reparto de cantidades relativas al coste del bono social eléctrico, con la finalidad de que, posteriormente, el Ministerio de Transición Ecológica proceda a la aprobación tal distribución, todo ello como consecuencia del cambio normativo ocasionado a raíz de las Sentencias del Tribunal Supremo de los años 2015 y 2016 al respecto.

Para el 2020 el porcentaje total del bono social eléctrico que asumirán las grandes comercializadoras eléctricas ascenderá al 91,5% (el 35,56% será asumido por Endesa, del 34,4% por Iberdrola, el 15,23% por Naturgy, 3,91% por EDP España y el 2,41% por Repsol), tal como se hace constar en la Orden por la que se aprueban los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social y al coste del suministro de electricidad de los consumidores a que hacen referencia los arts. 52.4j) y 52.4k) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico correspondientes al año 2020.

Así pues, en la actualidad, es obligación de la empresa comercializadora que, una vez haya apreciado la concurrencia de los requisitos en el consumidor titular de un punto de suministro de electricidad del derecho al bono social eléctrico, le informe de la posibilidad de solicitar el bono social eléctrico (art. 5 del RDL 897/2017).

**2.2.- La condición del consumidor vulnerable y el derecho a percibir el bono social. La nueva categoría del**

**consumidor vulnerable introducida por el RDL 11/2020, de 31 de marzo.**

Para poder beneficiarse del bono social eléctrico es necesario que el destinatario cumpla con todos los requisitos previstos en el RD 897/2017:

a) Persona **física acogida al precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC).**

b) Potencia contratada en la vivienda habitual **igual o inferior a 10 kW.**

c) Reúna alguno de los siguientes presupuestos:

c.1.- Que su **renta** o, caso de formar parte de una unidad familiar, la renta conjunta anual de la unidad familiar a que pertenezca sea igual o inferior:

– a 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) de 14 pagas, en el caso de que no forme parte de una unidad familiar o no haya ningún menor en la unidad familiar.

– a 2 veces el índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya un menor en la unidad familiar;

– a 2,5 veces el índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya dos menores en la unidad familiar.

c.2.- Estar en posesión del **título de familia numerosa.**

c.3.- Que el propio consumidor y, en el caso de formar parte de una unidad familiar, todos los miembros de la misma que tengan ingresos, sean **pensionistas del Sistema de la Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente**, percibiendo la cuantía mínima vigente en cada momento para dichas clases de pensión, y no perciban otros ingresos cuya cuantía agregada anual supere los 500€.

d) **Consumidor severo.** Cumpliéndose los requisitos anteriores, si el consumidor y, en su caso, la unidad familiar a la que pertenezca, tengan una renta anual inferior o igual al 50% de los umbrales anteriores, se consideraran como consumidor severo.

Pero si algo hay que destacar de las medidas introducidas por el Gobierno, respecto al sector eléctrico, mediante el RDL 11/2020, es la inclusión de una nueva categoría de beneficiario de este descuento. Para ello, se exige que se reúnan en este sujeto los siguientes requisitos:

a) Ostentar la condición de **trabajador autónomo que haya cesado su actividad o su facturación haya disminuido en un 75%**. Se incluyen, asimismo, los trabajadores afectados por un Expediente de Regulación de Empleo).

b) La **renta** obtenida ha de ser igual o inferior a los siguientes umbrales:

– a 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) de 14 pagas, en el caso de que el titular del punto de

<sup>4</sup> Sentencias que han sido anuladas con carácter reciente por el Tribunal Constitucional como consecuencia de la estimación del recurso de amparo interpuesto por la Administración General del Estado por considerar que ha concurrido una vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (Sentencia del Tribunal Constitucional (Sala Pleno) 84/2019 de 17 junio. RTC 2019\84), toda vez que el Supremo inaplicó la normativa española

al considerarla contraria al derecho comunitario sin haberse planteado la oportuna cuestión prejudicial al Juez europeo con carácter previo a tal actuación. Como reacción a tal pronunciamiento, mediante Auto de fecha 9 de julio de 2019 (ATS 7922/2019), el Tribunal Supremo ha planteado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuestión prejudicial, sin que se haya emitido ningún pronunciamiento hasta la fecha por parte del Juez europeo.

suministro no forme parte de una unidad familiar o no haya ningún menor en la unidad familiar;  
– a 3 veces el índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya un menor en la unidad familiar;  
– a 3,5 veces el índice IPREM de 14 pagas, en el caso de que haya dos menores en la unidad familiar.

Esta reciente iniciativa a supuesto que el número de beneficiarios de este bono haya incrementado considerablemente –según los últimos datos aportados por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico la cifra de beneficiarios ha aumentado en un total aproximado de 17.000 casos<sup>5</sup>-, traduciéndose en un mayor sacrificio y, por ende, en una pérdida de beneficios para las comercializadoras.

### 3.- ¿CÓMO AFECTA LAS NUEVAS MEDIDAS INTRODUCIDAS POR EL GOBIERNO A LAS EMPRESAS COMERCIALIZADORAS?

#### 3.1.- El impacto de las recientes medidas sobre las empresas comercializadoras pequeñas.

El sector eléctrico, con una historia de libre competencia relativamente reciente, también se ve afectado de manera muy severa por la crisis sanitaria y económica generada por la epidemia COVID- 19 y, por ende, por las medidas adoptadas por el Gobierno en este contexto. El mayor calado de esta epidemia en el contexto español ha hecho que las empresas tengan que ejercitar mayores esfuerzos que los adoptados por las empresas del resto de países europeos.

De esta manera sólo las grandes compañías tienen músculo suficiente para aguantar el primer impacto de la crisis y mantener los costes. Esto sin duda se traduce en que las pequeñas comercializadoras están sufriendo las peores consecuencias del aumento de la morosidad ocasionadas por la disrupción económica y social de la pandemia.

En particular, de entre los costes que están asumiendo, tal como se ha anunciado con anterioridad, se encuentra el correspondiente a incremento de los beneficiarios del bono social eléctrico, de la suspensión en el cobro de las facturas, etc.

Por otra parte, no se prevé ninguna clase de medida compensatoria o indemnizatoria por parte del Gobierno, más allá de los avales ICO.

#### 3.2.- Una visión analítica de las nuevas medidas adoptadas por el ejecutivo y las posibles vías de actuación frente a ellas.

Como se comentaba con anterioridad, las medidas urgentes que han sido adoptadas por el Gobierno para hacer frente al COVID 19 y, en particular, en el ámbito eléctrico, no tienen otra finalidad que la de mitigar el impacto que puede generar una posible falta de suministro eléctrico o la falta de capacidad para hacer frente al importe de la factura devengada.

No obstante, si algo hay que destacar de este compendio de medidas es que su implantación no contempla

ningún tipo de criterio de distribución de los costes en atención al tamaño de las empresas, la cartera de clientes o margen de beneficios de las compañías, sin que tampoco se contemple ninguna clase de medida compensatoria por tales sobreesfuerzos económicos.

Entendemos que la regulación de las nuevas medidas en relación con el bono social, al no prever específicas medidas compensatorias para paliar su impacto económico negativo en las empresas, podría conculcar lo dispuesto en el art. 7 de la LSE, en relación a las exigencias que conlleva la adopción de medidas necesarias para garantizar el suministro de energía eléctrica.

En concreto, el art. 7.4 de la LSE contempla expresamente que, cuando el Gobierno haya adoptado medidas relacionadas con la modificación de las condiciones generales de regularidad en el suministro referido a determinadas categorías de consumidores, “*determinará el régimen retributivo aplicable a aquellas actividades que se vieran afectadas por las medidas adoptadas garantizando, en todo caso, un reparto equilibrado de los costes*”; mandato que no ha sido cumplido por el ejecutivo en este momento.

Llegados a este punto, podrían surgir las siguientes dudas: ¿Resultaría indemnizable el sacrificio desigual y excesivo que sufren las pequeñas comercializadoras con respecto a las de mayor tamaño?; ¿Qué pasa si el sistema de financiación de tales costes se declara ilegal por parte del juez europeo?.

Los daños causados por el normal funcionamiento de los servicios públicos son, por lo común, cargas no indemnizables que los administrados tienen el deber jurídico de soportar a causa de su generalidad; sin embargo, **cuando la carga pasa de ser de general a singular y entraña un sacrificio excesivo y desigual** para alguno de los administrados –como podría ser el caso de los sobrecostes que deben asumir las pequeñas comercializadoras-, se convierte en una lesión indemnizable en razón a la particular incidencia dañosa de la actividad administrativa sobre el patrimonio del perjudicado. En palabras del Consejo del Estado<sup>6</sup>, esta mayor intensidad del sacrificio postula claramente “*el reconocimiento al administrado del derecho a obtener una indemnización compensatoria del daño sufrido, que por su gravedad excepcional, no puede ser considerado como una carga general de obligado acatamiento*”.

Por otro lado, también cabría la posibilidad de que, en el caso de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciara sobre la ilegalidad de las medidas adoptadas en torno a la financiación de los costes del bono social eléctrico por considerar que la Ley que las establece vulnera el Derecho europeo.

Debemos recordar que el Tribunal Supremo ya ha planteado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una cuestión prejudicial (mediante Auto de 9 julio 2019), para que la justicia europea se pronuncie sobre la compatibilidad del régimen de financiación del bono social con lo dispuesto en la Directiva 2009/72/CE con la Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 julio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, por posible vulneración de los principios de no discriminación y de proporcionalidad.

Si como consecuencia del planteamiento de una cuestión prejudicial europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarase la vulneración del Derecho Europeo de la nueva regulación del bono social, las empresas

<sup>5</sup>Fuente: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/>

<sup>6</sup> Por todos, Dictámenes del Consejo de Estado de 8 de julio de 1971, 23 de febrero de 1995, 12 de noviembre de 1998 y 9 de

octubre de 2003. Asimismo, esta doctrina ha sido mantenida, igualmente, por el Tribunal Supremo, tal como se puede ver en las Sentencias de 18 de marzo de 1976, 21 de septiembre de 1984 y de 7 de junio de 1988, entre otras).

comercializadoras podrían ejercitar la oportuna reclamación de **responsabilidad del Estado Legislador contemplada en el art. 32.5 de la LRJSP**, siempre y cuando éstas hayan denunciado previamente la vulneración del Derecho comunitario por la nueva regulación y hayan obtenido una resolución judicial firme, en cualquier instancia de la jurisdicción española.



---

Departamento: Energía.

Contactos:

Pablo Enrile: [penrile@ontier.net](mailto:penrile@ontier.net)

Pedro Rubio Escobar: [prubio@ontier.net](mailto:prubio@ontier.net)

Lucía González: [lgonzalez@ontier.net](mailto:lgonzalez@ontier.net)

Eloy Márquez: [emarquez@ontier.net](mailto:emarquez@ontier.net)

Ana M<sup>a</sup> Sánchez- Valdepeñas: [amsanchez@ontier.net](mailto:amsanchez@ontier.net)