

De nuevo, una ley autonómica impone obligaciones a las empresas comercializadoras de energía eléctrica

Ana I. Mendoza Losana

Profesora contratada doctora de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha

Departamento de Gestión de Conocimiento de Gómez-Acebo & Pombo

Publicada la Ley 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunitat Valenciana.

1. Contenido programático y dudas sobre su constitucionalidad

Fundándose en sus competencias exclusivas sobre servicios sociales y defensa del consumidor y del usuario, la Comunitat Valenciana ha aprobado la Ley 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunitat Valenciana. Siguiendo el modelo de otras leyes autonómicas, como la Ley 20/2014, de Cataluña,¹ o de otras intervenciones estatales como el Real Decreto Ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica², la ley valenciana dice adoptar medidas contra la pobreza energética.

Sin embargo, a la vista del contenido de la norma y de la forma genérica e imprecisa con la que se regulan esas pretendidas medidas, se concluye que se trata más de un catálogo programático de buenas intenciones que de auténticas normas jurídicas. El sistema de protección

¹ Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo. Sobre ella pueden verse mis trabajos «Los derechos del consumidor (catalán) en situación de pobreza energética, más ruido que nueces», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 13, 2015, págs. 62-78, <https://www.revista.uclm.es/index.php/cesco/article/view/716>.

² Sobre el citado real decreto ley puede verse mi trabajo «El real decreto ley contra la pobreza energética no impedirá que este invierno se siga cortando la luz a quien no pueda pagar», *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 20, 2016, págs. 167-176, <https://www.revista.uclm.es/index.php/cesco/article/view/1253/1033>.

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

diseñado por esta ley se basa en la declaración de la situación de pobreza energética por los servicios sociales en los términos *que se determinen* (art. 2.4), en la paralización del proceso de interrupción del suministro por impago hasta la resolución de la declaración de «hogar vulnerable», en la atribución de ayudas económicas que se desarrollarán en «la normativa correspondiente» (art. 5.1.II) y en la creación de un fondo que se nutrirá de aportaciones de la Generalitat, de «otras instituciones públicas» y de las empresas comercializadoras, sin más detalles (art. 9).

La indefinición de la que hace gala la norma se justifica a partes iguales por dificultades de tipo económico y jurídico. Dentro de las primeras, hay que resaltar los problemas para financiar las actuaciones previstas no sólo por la necesidad de habilitar ayudas en un contexto de limitación del gasto público, sino también por la necesidad de dotar a los servicios sociales autonómicos y municipales de los recursos humanos y materiales necesarios para ejercer las nuevas competencias supervisoras y sancionadoras sobre las empresas comercializadoras de energía eléctrica y —probablemente y aunque la norma no lo diga— también sobre las distribuidoras, pues son las encargadas de cortar el suministro.

Entre las dificultades de tipo jurídico, cabe citar el complejo encaje constitucional del fundamento competencial de esta intervención en un sector como el energético, las dificultades derivadas del principio de unidad de mercado para imponer sanciones a las empresas comercializadoras de energía o para obligarlas a contribuir a financiar un fondo autonómico, así como las dificultades de coordinación entre las diversas Administraciones competentes en la materia (Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos).

El Tribunal Constitucional ya se pronunció sobre la ley catalana en su Sentencia de 17 de marzo del 2016. En aquella ocasión, el tribunal declaró que las competencias autonómicas en materia de consumo y de servicios sociales no son suficientes como para regular el sector energético, pues prevalecen los títulos competenciales específicos sobre los títulos competenciales generales. Admitió que una comunidad autónoma defina la categoría de «consumidor vulnerable» y aplique ayudas públicas, pero rechazó que pueda imponer obligaciones de financiación a las empresas, pues ello constituye una vulneración de la legislación sectorial básica e incide directamente en el régimen económico de todo el sector eléctrico³.

2. Medidas contenidas en la ley valenciana contra la pobreza energética

Para corroborar lo que se acaba de apuntar, se exponen a continuación algunas de las medidas previstas en la Ley 3/2017 de la Comunitat Valenciana:

1. *Definición de la situación de pobreza energética por los servicios sociales de la Generalitat.*

La situación de pobreza energética va asociada a la de vulnerabilidad social y, por ello, serán los servicios sociales de la Comunitat los que decidan la concurrencia de esta situación en los términos que se definan reglamentariamente.

³ Un comentario detallado de esta sentencia puede verse en mi trabajo «Anuladas las medidas de Cataluña contra la pobreza energética», publicado en el blog de CESCO, <http://blog.uclm.es/cesco/files/2016/05/Anuladas-las-medidas-de-Cataluna-contra-la-pobreza-energetica.pdf>.

Las definiciones contenidas en el artículo 2 de la ley caen en un círculo tautológico: pobreza energética es la dificultad que tiene un hogar para pagar los suministros básicos; es declarada por los servicios sociales y serán éstos los que declararán qué hogares están en situación de vulnerabilidad y, por ello, de imposibilidad de hacer frente al pago de los suministros⁴.

La competencia para declarar la situación de vulnerable será de la Generalitat, a propuesta de los alcaldes o el órgano competente de las entidades locales, y se basará en los informes de los servicios sociales.

La declaración de «hogar vulnerable» en situación de «pobreza energética» puede ser declarada a petición de «cualquiera de las personas mayores de edad que la sufren». Obsérvese que ni siquiera se requiere que el solicitante sea el titular del punto de suministro. En contra de lo que pudiera deducirse de una lectura apresurada del artículo 3.3⁵ de la ley comentada, los servicios sociales no pueden declarar «de oficio» la situación de vulnerabilidad ante la comunicación de un impago por una empresa comercializadora. Tendrá que ser el interesado quien, aportando la documentación y justificantes correspondientes, solicite esa declaración, bien con carácter previo, bien tras haber recibido una comunicación de corte del suministro por impago.

La declaración de hogar en situación de vulnerabilidad social tendrá una validez de seis meses desde el momento en que sea confirmada. Se renovará si las personas integrantes de este hogar mantienen su situación y así lo aprecian los servicios sociales municipales.

2. *Obligación de la empresa comercializadora de comunicar la decisión de cortar el suministro por impago a los servicios sociales.*

En caso de que una empresa comercializadora de energía (agua, electricidad o gas) quiera cortar el suministro por razones de impago, deberá comunicarlo previamente a los

⁴ Artículo 2:

«1. A los efectos de esta ley, se entenderá por «pobreza energética» la situación de dificultad en que se encuentra un hogar de la Comunitat Valenciana para hacer frente al pago de su consumo energético y que conlleva una falta de acceso normalizado a los suministros de electricidad, agua, gas y otras fuentes de combustibles energéticos a propuesta de los servicios sociales municipales.

[...]

4. Se entenderá por «hogar en situación de vulnerabilidad social» aquel que se encuentre en situación de pobreza energética conforme a los parámetros que se definan reglamentariamente en atención a los niveles de empobrecimiento admitidos por el Instituto Nacional de Estadística referidos a la Comunitat Valenciana.

A estos efectos se presumirá que tienen la condición de «hogar en situación de vulnerabilidad social» aquellos en los que los informes de los servicios sociales municipales acrediten, como principal percepción regular de los integrantes de la unidad familiar o de convivencia, rentas mínimas de inserción o rentas garantizadas de ciudadanía.»

⁵ Artículo 3:

«3. En caso de que una empresa comercializadora de energía (agua, electricidad o gas) quiera cortar el suministro por razones de impago, deberá comunicar dicha circunstancia a los servicios sociales municipales para que estudien la situación del hogar en riesgo de situación de pobreza energética, de manera previa al hecho de que se efectúe algún tipo de restricción o corte en el suministro.»

servicios sociales municipales para que estudien las circunstancias del hogar en riesgo de situación de pobreza energética.

El plazo máximo para que el órgano competente dicte la resolución del procedimiento será de sesenta días hábiles a contar desde el siguiente al de presentación de la solicitud por el interesado y de disponer aquél de la documentación correspondiente. Transcurrido dicho plazo sin que la resolución haya recaído, el silencio se entenderá de carácter positivo, es decir, se entenderá aceptada la solicitud de declaración de hogar vulnerable.

Estimada la solicitud, serán los ayuntamientos los que comuniquen la situación a la «empresa o [a] las empresas suministradoras de los servicios comprendidos, *para que sean sabedoras de la responsabilidad de la Administración y no efectúen cortes en los suministros*». Resulta enigmática esa comunicación acerca de «la responsabilidad de la Administración».

El incumplimiento de esta obligación de comunicación o el corte del suministro mientras se está tramitando el procedimiento de declaración de vulnerabilidad constituye una infracción grave, o muy grave en caso de reincidencia.

3. *Ayudas para el pago de la factura de agua y consumos energéticos.*

Los declarados en situación de pobreza energética podrán beneficiarse de ayudas que anualmente convocarán los departamentos autonómicos responsables de la aplicación de las políticas sociales. Las ayudas garantizarán «el acceso mínimo a un suministro de agua, electricidad, gas y otras fuentes de combustibles energéticos, que *asegure una vida digna* a todos los miembros de la familia». Como se observa, la ley sólo se refiere a las ayudas económicas para pagar la factura de «agua, electricidad, gas y otras fuentes de combustibles energéticos» en términos genéricos; requerirán concreción ulterior «atendiendo a las particularidades de cada caso por lo que respecta a la situación económica y de eficiencia energética del hogar» y su normativa se basará en criterios de progresividad.

4. *Creación del Fondo Valenciano para la Eficiencia Energética y de Garantía de Suministros Básicos.*

Este fondo servirá para financiar las ayudas al pago de la factura de suministros básicos y las medidas de ahorro energético. Se nutrirá de aportaciones de fondos públicos con cargo a la Generalitat Valenciana y de aportaciones «de *otras instituciones públicas* de ámbito europeo, estatal y local, *que deberán consignar* anualmente los respectivos presupuestos, así como de las empresas suministradoras de energía, gas y agua». Obsérvese que ni se identifican esas otras instituciones públicas obligadas a realizar aportaciones a este fondo ni tampoco se establecen los criterios para determinar la aportación de las empresas suministradoras.